



ÉVALUATION DU PAM

Évaluation du plan stratégique provisoire de pays du PAM en Guinée 2019-2024

Rapport d'évaluation centralisée – Volume 1
OEV/2023/023

Mars 2024



Programme
Alimentaire
Mondial

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES

Remerciements

L'équipe d'évaluation tient à remercier toutes les personnes ayant été interrogées dans le cadre de cette évaluation. Elle remercie l'ensemble du Bureau de pays du Programme alimentaire mondial (PAM) en Guinée pour son appui à l'organisation de la conduite des travaux, y compris celle des déplacements et des rendez-vous, pour sa grande disponibilité tout au long du processus pour la mise à disposition des informations demandées. Merci en particulier à l'équipe RAM pour une coordination efficace de ces contributions. L'équipe d'évaluation remercie également l'équipe du Bureau de l'évaluation du PAM pour les échanges constructifs au cours du processus.

Avertissement

Les opinions exprimées sont celles des membres de l'équipe d'évaluation, et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme alimentaire mondial. Les auteurs sont seuls responsables des opinions exprimées ci-après. La publication de ce document ne sous-entend en aucun cas l'approbation du PAM quant aux opinions exprimées.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique ou constitutionnel des pays, territoires ou mers territoriales, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Crédit photographique : WFP/Studio 2k

Personnel clé de l'évaluation

Bureau de l'évaluation

Emmanuel Hakizimfura	Gestionnaire de l'évaluation
Michael Carbon	Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation
Silvia Pennazzi Catalani	Analyste de recherche
Anne-Claire Luzot	Directrice de l'évaluation

Équipe d'évaluation externe

Johan Pasquet	Chef d'équipe
Eva Haentjens	Analyste de données
Sophia Lyamouri	Évaluatrice (Systèmes alimentaires et Nutrition)
Younoussa Balde	Évaluateur (Agriculture et Résilience)
Oumar Sylla	Évaluateur (Urgence et Systèmes d'information)
Anne Bichard	Assurance qualité

Table des matières

Résumé	i
1. Introduction	1
1.1. Caractéristiques de l'évaluation	1
1.2. Contexte	1
1.3. Sujet de l'évaluation	8
1.4. Méthodologie, limitations et considérations éthiques de l'évaluation	17
2. Constatations issues de l'évaluation	20
2.1. QE1: Dans quelle mesure le PSP s'est-il fondé sur des données factuelles et est-il orienté de façon stratégique pour répondre aux besoins des plus vulnérables?	20
2.2. QE2: Quelles SONT l'étendue et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux résultats stratégiques du PSPP-T, du PSPP et du PNUAD en Guinée?	27
2.3. QE3: Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé efficacement ses ressources pour obtenir les produits escomptés et les effets directs stratégiques définis dans le PSPP-T et le PSPP?	49
2.4. QE4: Quels sont les facteurs qui expliquent la performance du PAM et la mesure dans laquelle il a opéré le virage stratégique attendu par le PSP?.....	55
3. Conclusions et recommandations	63
3.1. Conclusions	63
3.2. Recommandations	67
Liste des sigles utilisés dans le document	72

Annexes (Volume 2)

Annexe 1 : Termes de référence

Annexe 2: Calendrier de l'évaluation

Annexe 3: Méthodologie

Annexe 4: Théorie du changement reconstruite

Annexe 5: Matrice d'évaluation

Annexe 6: Outils de collecte de données

Annexe 7: Calendrier des activités de terrain

Annexe 8: Compléments d'analyse technique

Annexe 10: Liste des personnes interrogées

Annexe 11: Bibliographie

Annexe 12: Liste des sigles utilisés dans le document

Liste des figures

Figure 1: Insécurité alimentaire et nutritionnelle en Guinée – Évolution de la situation de 2017 à 2023	4
Figure 2: Aide internationale à la Guinée sur la période 2018-2022	6
Figure 3: Cinq premiers donateurs de l'aide publique au développement brute pour la Guinée par an, moyenne 2017-2020.....	6
Figure 4: Cinq principaux donateurs d'aide humanitaire pour la Guinée, moyenne 2019-2022.....	7
Figure 5: Contexte national et aperçu des opérations du PAM en Guinée sur les 10 dernières années (2013-2023).....	9
Figure 6: Évolution et répartition budgétaire par effet direct stratégique, PSPP (2019-2023)	11
Figure 7: Répartition du plan basé sur les besoins par EDS pour le PSPP-T (2018-2019).....	12
Figure 8: Répartition du plan basé sur les besoins par EDS pour le PSPP (2019-2023)	14
Figure 9: Sources de financement du PSPP-T (2018-2019).....	14
Figure 10: Sources de financement du PSPP (2019-2023)	15
Figure 11: Niveau d'affectation des fonds des donateurs du PSPP-T (2018-2019) et du PSPP (2019-2023)....	15
Figure 12: Répartition des dépenses par domaine prioritaire et par année pour le PSPP-T et le PSPP	16
Figure 13: PSPP-T (2018-2019) [à gauche] et PSPP (2019-2023) [à droite] – Répartition des dépenses par type de coût (en dollars).....	17
Figure 14: Évolution des dépenses par modalité de 2018 à 2022	17
Figure 15: Nombre de bénéficiaires prévus vs atteints pour le PSPP-T (2018-2019) et le PSPP (2019-2023)..	28
Figure 16: Nombre de bénéficiaires prévus vs atteints des cantines scolaires* et ratio filles/garçons**, par an	29
Figure 17: Nombre de bénéficiaires prévus vs atteints des rations à emporter, par an	30
Figure 18: Évolution des quantités moyennes de vivres distribuées par bénéficiaire dans les cantines scolaires et du taux d'assiduité des élèves de 2019 à 2022.....	32
Figure 19: Nombre total de bénéficiaires prévus vs atteints de l'EDS 2 du PSPP, par an	33
Figure 20: Score de consommation alimentaire pour les ménages bénéficiaires de l'activité 2 du PSPP	34
Figure 21: Proportion de ménages bénéficiaires de l'activité 2 du PSPP ayant recours à des stratégies de survie basées sur la consommation alimentaire	34
Figure 22: Évolution 'du score de diversité alimentaire minimale chez les femmes et des quantités de vivres distribuées au titre de l'activité 3 du PSPP de 2019 à 2022	36
Figure 23: Surfaces aménagées, mises en valeur et reboisées dans le cadre des activités 3A de 2019 à 2022	37
Figure 24: Évolution du nombre de bénéficiaires et des montants de transferts d'espèces prévus et atteints au titre de l'activité 4 du PSPP de 2019 à 2022.....	38
Figure 25: Évolution des volumes et montants des ventes de denrées alimentaires par les groupements de producteurs soutenus par le PAM (2018-2022)	39
Figure 26: Nombre de politiques, de programmes et d'éléments de systèmes nationaux de sécurité alimentaire et de nutrition améliorés grâce au renforcement des capacités du PAM (PSPP)	40
Figure 27: Proportions de femmes siégeant dans les comités de gestion et en position de prise de décision dans ces comités.....	44

Figure 28: Taux d'exécution financière annuelle globale.....	52
Figure 29: Part des coûts de soutien dans le coût total de l'intervention.....	53
Figure 30: Analyse coût-efficacité par bénéficiaire lors du PSPP (2019-2023).....	53
Figure 31: Analyse coût-efficacité par bénéficiaire et par EDS du PSPP (2019-2023).....	54
Figure 32: Évolution de l'effectif RH du PAM Guinée sur la période 2018-2022.....	60

Liste des tableaux

Tableau 1: Description générale de la Guinée	2
Tableau 2: PSPP-T (2018-2019) – Aperçu général de la situation financière au 7 juillet 2023.....	12
Tableau 3: PSPP (2019-2023) – Aperçu général de la situation financière au 7 juillet 2023	13
Tableau 4: Approche méthodologique de la phase de collecte de données.....	18
Tableau 5: Évolution du nombre de cantines scolaires appuyées avec la modalité CBT sur la période 2018-2022.....	31

Résumé

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

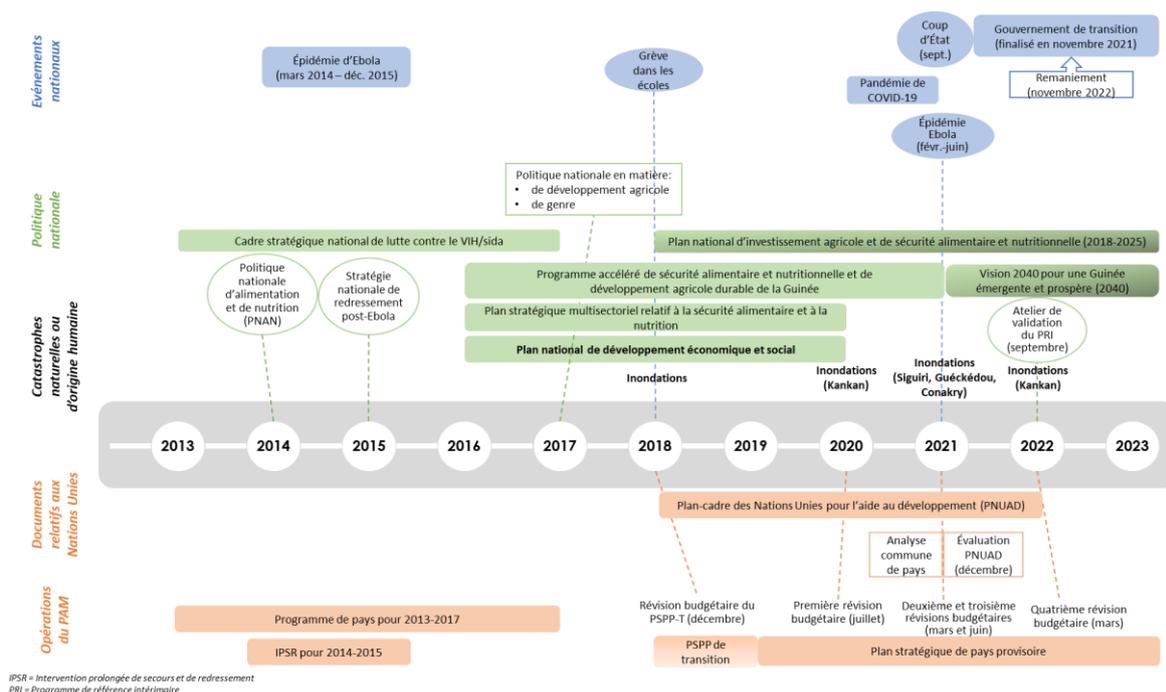
1. L'évaluation porte sur l'ensemble des activités menées par le PAM en Guinée de janvier 2018 à mai 2023. Son objectif était double: i) analyser la performance des décisions stratégiques du PAM à l'échelle du pays, particulièrement en vue de l'élaboration du prochain plan stratégique de pays (PSP), et ii) rendre compte des résultats aux parties prenantes du PAM.
2. La méthodologie adopte une approche axée sur la théorie, qui permet d'évaluer le positionnement, la prise de décisions et les résultats des actions menées par le PAM, sur la base d'une reconstruction de sa logique d'intervention et des hypothèses sous-jacentes. L'évaluation est fondée sur une approche mixte de collecte de données quantitatives et qualitatives. Elle s'est appuyée sur les avis de différentes parties prenantes dont le bureau de pays, le bureau régional, les bénéficiaires, les institutions nationales, les organisations non gouvernementales, les organismes des Nations Unies et les partenaires du secteur privé, qui pourront tous tirer parti de ses résultats.
3. L'évaluation a tenu compte de la problématique femmes-hommes, de la question de l'équité et des objectifs du PAM en matière d'inclusion. Elle a été pilotée et gérée par le Bureau de l'évaluation du PAM et conduite par une équipe d'évaluation indépendante.

Contexte

4. La Guinée, qui compte environ 13,9 millions d'habitants, est un pays à faible revenu confronté à de nombreux défis et à une pauvreté multidimensionnelle aggravée par une forte inflation (12,2 pour cent en 2022).
5. Parmi les faits sociopolitiques majeurs survenus dans le pays, il convient de noter d'importants mouvements de grèves en 2018-2019 qui ont perturbé le fonctionnement des écoles (et donc des cantines) ainsi que le coup d'État de septembre 2021.
6. Outre la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), la réapparition de la maladie à virus Ebola en 2021 a déclenché une autre crise sanitaire importante. La période 2018-2023 a également été marquée par plusieurs inondations. Les changements climatiques se traduisent en Guinée par la récurrence de phénomènes météorologiques extrêmes, ainsi que par la dégradation des écosystèmes terrestres, forestiers et côtiers. Les exploitations agricoles familiales sont particulièrement vulnérables face aux effets des changements climatiques¹.

¹ Fonds international de développement agricole. 2021. [L'avenir de l'agriculture en Guinée 2030-2063](#).

Figure 1: Contexte national et aperçu des opérations du PAM au cours des dix dernières années (2013-2023)



Source: Équipe chargée de l'évaluation, à partir de sources multiples dont les rapports annuels pour la Guinée et les fiches pays pour la période allant de 2018 à 2022, ainsi que les documents de politiques/stratégies nationales.

7. L'insécurité alimentaire et nutritionnelle reste un défi de santé publique majeur et l'une des principales causes de la mortalité infantile². Les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire sont notamment la faiblesse de la production et de la productivité agricoles, les pertes importantes de récoltes, et le mauvais état des routes qui limite la commercialisation des produits.

8. L'agriculture est un secteur clé de l'économie nationale puisqu'elle représentait 27,3 pour cent du produit intérieur brut (PIB) en 2022³. Elle mobilise près de 67 pour cent de la population guinéenne et emploie 52 pour cent de la main-d'œuvre⁴. Les performances du secteur sont insuffisantes au regard de son potentiel.

9. Le taux d'achèvement de l'école primaire est faible: il s'établissait à 59 pour cent en 2020, et à un niveau encore plus bas pour les filles (52 pour cent)⁵. En 2021, la Guinée se classait 182^e sur 191 pays selon l'indice d'inégalité de genre. Le taux de participation des femmes au marché du travail était de 42,9 pour cent en 2019⁶ contre 62 pour cent pour les hommes⁷. La Guinée occupe la 95^e place parmi 140 pays classés selon l'indice "institutions sociales et égalité des genres" de l'Organisation de coopération et de développement économiques⁸. Dans le secteur agrosylvopastoral, les femmes représentent une importante partie de la force de travail mais sont souvent marginalisées: accès limité à la terre et accès difficile aux moyens de production, entre autres⁹.

² PAM. 2018. [Analyse globale de la vulnérabilité, de la sécurité alimentaire et de la nutrition \(AGVSAN\), Décembre 2018](#).

³ Banque mondiale, 2022. [Indicateurs de développement dans le monde](#).

⁴ Fonds international de développement agricole. 2021. [L'avenir de l'agriculture en Guinée: 2030-2063](#).

⁵ Banque mondiale. 2022. [Indicateurs de développement dans le monde](#).

⁶ Pour la Guinée, les données relatives à 2019 sont les plus récentes disponibles à ce jour.

⁷ Banque mondiale. 2022. [Indicateurs de développement dans le monde](#).

⁸ Organisation de coopération et de développement économiques. 2023. [Indice Institutions sociales et égalité des genres \(SIGI\) 2023](#). Consulté le 27 mars 2023.

⁹ Banque mondiale. 2019. Guinea: [The Economic Benefits of a Gender Inclusive Society](#).

INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES			
	Indicateur	Valeur	Année
	Indice de développement humain (score et classement) (2)	0,465 182 ^e sur 191	2021
	PIB par habitant (en dollars É.-U. courants) (1)	1 174 dollars	2021
	Ratio de la population pauvre en fonction du seuil national de pauvreté (en pourcentage de la population) (1)	43,5%	2022
	Indice de la faim dans le monde (classement) (3)	91 ^e sur 119	2017
	Population en situation d'insécurité alimentaire aiguë (phase 3 ou plus de l'IPC) (5)	649 159 personnes (4,6% de la population totale)	2022
	Prévalence de la sous-alimentation (en pourcentage de la population) (1)	21,8%	2018
	Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition chronique (4)	26%	2022
	Taux d'alphabétisation des adultes (en pourcentage des personnes de 15 ans et plus) (1)	45%	2021

Sources: (1) Banque mondiale – [Données: Guinée](#); (2) Programme des Nations Unies pour le développement. [Rapport sur le développement humain 2021/2022 - Temps incertains, vies bouleversées: façonner notre avenir dans un monde en mutation](#); (3) Indice de la faim dans le monde - [Guinée](#); (4) Fonds des Nations Unies pour l'enfance. [Child Malnutrition](#); (5) [Cadre Harmonisé – Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire](#) (IPC).

10. La Guinée accueille des flux de réfugiés importants (121 400 migrants internationaux en 2020) qui se sont intensifiés avec la crise touchant la sécurité au Mali.

11. Au cours de la période 2018-2020, la Guinée a reçu en moyenne 695 millions de dollars É.-U. bruts par an au titre de l'aide publique au développement. L'aide humanitaire est passée de 3,8 millions de dollars en 2019 à 26,1 millions de dollars en 2022.

Plans stratégiques de pays du PAM

12. La période couverte par l'évaluation correspond à celle de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire de transition (PSPP-T) (janvier 2018 à juin 2019) et du plan stratégique de pays provisoire (PSPP) (juillet 2019 à juin 2024, après deux prolongations). Le budget initial du PSPP-T (15,1 millions de dollars) devait permettre de venir en aide à 153 286 bénéficiaires¹⁰. La révision budgétaire du PSPP-T a quasiment permis de doubler le nombre de bénéficiaires prévus, pour un coût total ajusté à 16,8 millions de dollars. Le PSPP était quant à lui doté d'un budget initial total de 40,3 millions de dollars et ciblait 381 457 bénéficiaires¹¹. Le PPSP a fait l'objet de cinq révisions budgétaires qui ont conduit à porter le

¹⁰ PAM. 2017. [Documents relatifs au plan stratégique de pays provisoire de transition - Guinée \(janvier 2018 – juin 2019\)](#).

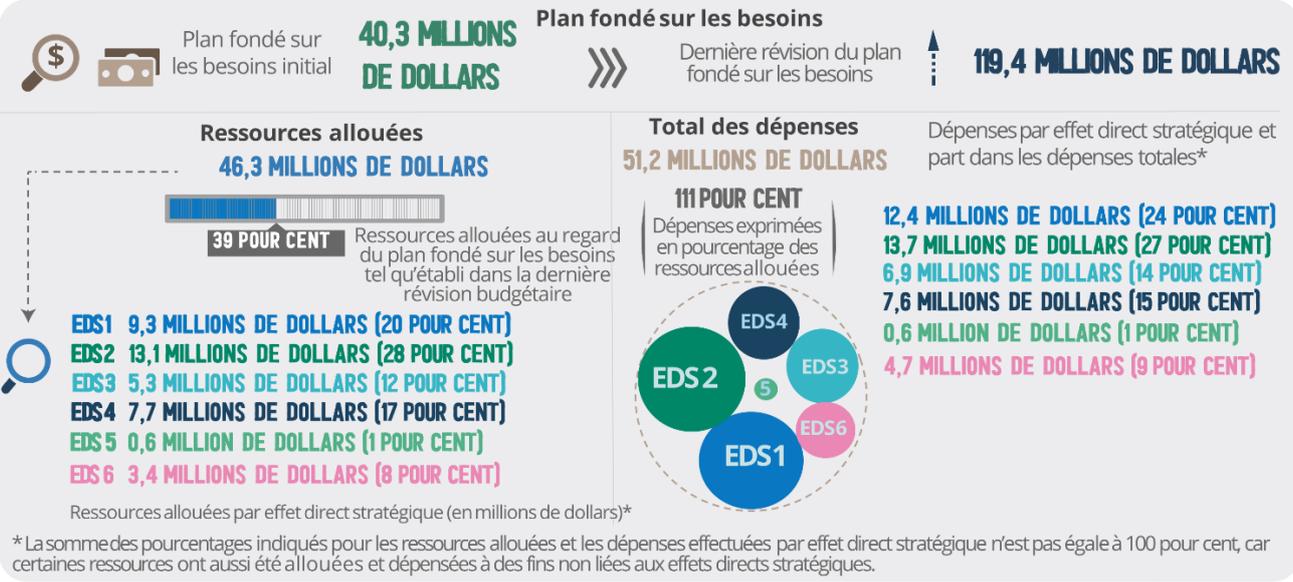
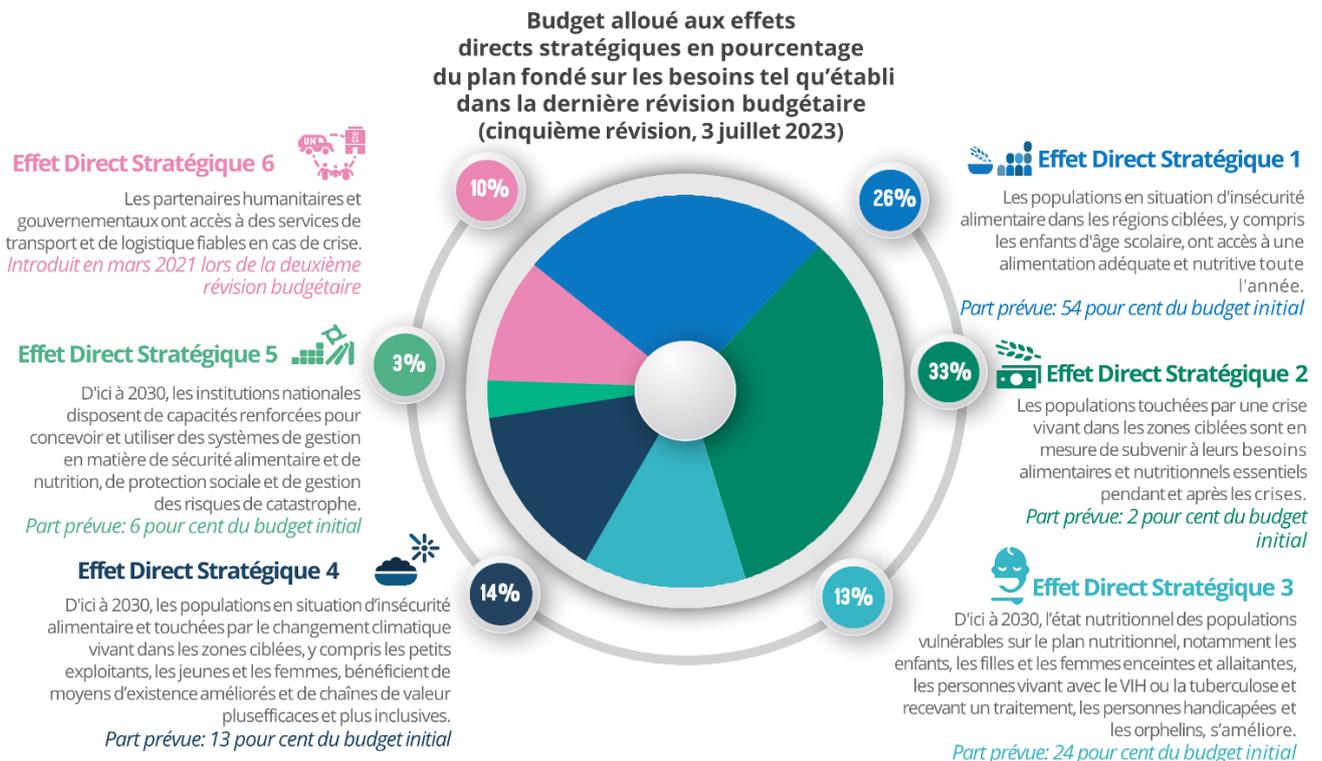
¹¹ "Plan stratégique de pays provisoire - Guinée (2019-2022)" (WFP/EB.A/2019/8-B/2).

montant du budget à plus de 119 millions de dollars en juillet 2023, tandis que le plan fondé sur les besoins a été multiplié par trois.

13. S'inscrivant dans le prolongement du programme de pays pour 2013-2017, le PSPP-T était structuré autour de trois effets directs stratégiques couvrant les domaines suivants: alimentation scolaire et assistance alimentaire (effet direct stratégique 1), nutrition (effet direct stratégique 2), renforcement des moyens d'existence des petits exploitants et achats locaux (effet direct stratégique 3). Il adoptait une approche de nature à transformer les relations femmes-hommes et à promouvoir l'égalité des sexes.

14. En l'absence d'examen stratégique national Faim zéro, le PSPP devait permettre d'opérer deux grandes réorientations stratégiques: i) passer progressivement de l'assistance alimentaire directe à un partenariat technique avec le Gouvernement; ii) mettre le PAM en avant dans le rôle de catalyseur de solutions pérennes au problème de la faim. Le PSPP poursuit la réorientation amorcée lors du PSPP-T notamment en privilégiant sans cesse davantage les activités de renforcement de la résilience et d'amélioration des moyens d'existence. Combinant les interventions d'urgence, l'appui au système de protection sociale, la lutte contre les causes profondes de la malnutrition et le renforcement des capacités du pays en vue de promouvoir la résilience des populations à long terme, le PSPP comptait initialement cinq effets directs stratégiques et cinq activités. Un sixième effet direct stratégique a été ajouté en février 2021 en riposte à la COVID-19.

Figure 2: Plan stratégique provisoire pour la Guinée (2019-2024): effets directs stratégiques, budget, financement et dépenses¹²



EDS = effet direct stratégique

¹² La cinquième révision budgétaire de juillet 2023 a permis de porter le budget à 119 millions de dollars, pour un nombre total de 1 431 600 bénéficiaires prévus.

Constatations issues de l'évaluation

Dans quelle mesure le plan stratégique de pays provisoire est-il fondé sur des données factuelles et articulé sur des axes stratégiques pour répondre aux besoins des plus vulnérables?

Pertinence par rapport aux défis soulevés par l'insécurité alimentaire et la malnutrition

15. La conception du PSPP repose sur une analyse relativement solide des besoins en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et tient compte des sources de vulnérabilité spécifiques de différentes catégories de population. L'analyse présente quelques lacunes concernant la problématique femmes-hommes et la détermination des quantités de vivres et des montants des transferts d'espèces.

16. Les activités de soutien aux producteurs (effet direct stratégique 4), répondent bien aux enjeux principaux de la filière du riz en Guinée (notamment les pertes après récolte), mais ne tiennent pas suffisamment compte de la grande diversité des systèmes agraires en Guinée ni de la nécessité d'inscrire ces projets dans la durée.

Harmonisation avec les politiques nationales et le système des Nations Unies

17. Le PSPP est convenablement harmonisé avec les politiques et stratégies nationales. La formulation et la planification des activités sont pertinentes au regard de la réalisation des objectifs nationaux et s'appuient sur les mécanismes de concertation en place, comme le Mouvement pour le renforcement de la nutrition (SUN).

18. Le PAM joue un rôle important au sein du système des Nations Unies en Guinée. La concertation avec les autres organismes est effective au niveau de Conakry, mais moins évidente au niveau décentralisé. Les stratégies de ciblage et la cartographie des activités sont faiblement coordonnées entre les différents organismes (dont le PAM), ce qui se traduit par un manque de complémentarité.

Logique d'intervention et adaptation à l'évolution du contexte

19. Bien qu'aucune théorie du changement n'ait été explicitement élaborée à l'occasion de la formulation du PSPP-T puis du PSPP, ces derniers présentent une logique d'intervention cohérente qui repose en partie sur les enseignements que le PAM a tirés de l'expérience passée, et qui traduit clairement les avantages comparatifs de celui-ci. Les hypothèses et les conditions préalables ont été insuffisamment analysées. De plus, elles restent assez globales et n'indiquent pas spécifiquement les conditions à remplir pour obtenir les résultats escomptés.

20. S'agissant de la planification de ses interventions, le PAM n'a pas assez pris en compte l'évolution des besoins, notamment faute de disposer d'enquêtes actualisées. Les données du Cadre harmonisé permettent au PAM d'ajuster son ciblage géographique et d'anticiper les crises récurrentes (interventions pendant les périodes de soudure) mais la collecte de données sur les besoins au niveau décentralisé n'est pas assez précise.

21. Grâce aux révisions budgétaires, le dispositif du PSPP-T et du PSPP offre une flexibilité suffisante pour permettre au bureau de pays d'ajuster sa stratégie à court et moyen terme, ce dont il a su tirer parti pour faire face aux crises survenues au cours de la période 2018-2023, mais aussi pour profiter des possibilités de financement. Les investissements limités du PAM dans la préparation aux situations d'urgence et la constitution de stocks de secours et la trop forte centralisation des mécanismes de prise de décisions au niveau du bureau de pays, constituent deux facteurs qui ont empêché le PAM de faire preuve d'une réactivité encore plus grande face aux crises soudaines.

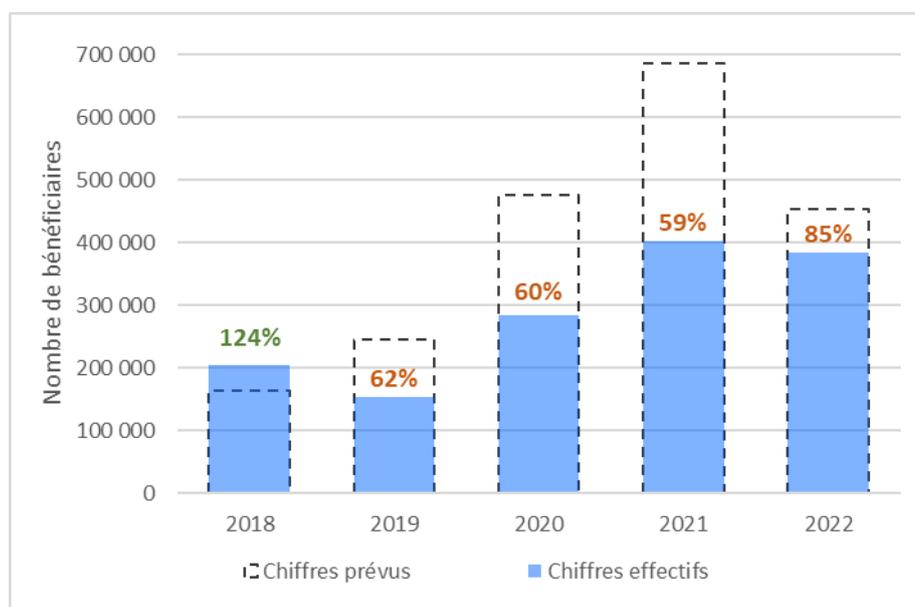
22. À défaut d'analyses prospectives mesurant les impacts à moyen et à long terme des crises sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des populations, les résultats des processus de planification communautaire participative conduits à l'échelle des localités ciblées par les activités relatives à la résilience permettent d'aiguiller certains choix techniques (type de matériel ou d'équipement agricole, type et localisation des aménagements productifs, etc.) mais influent peu sur la nature de l'appui fourni par le PAM et ses partenaires aux communautés ciblées.

Quelles sont la portée et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique de pays provisoire et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement établis pour la Guinée?

Obtention des produits et contribution aux effets directs stratégiques: vue d'ensemble des résultats du plan stratégique de pays provisoire

23. Il ressort de l'évaluation que le degré de satisfaction des bénéficiaires du PAM est élevé, en particulier en ce qui concerne les cantines scolaires, l'assistance alimentaire en période de soudure et l'appui en faveur des petits producteurs. Il apparaît également que la quantité et la qualité des vivres reçus sont jugées satisfaisantes dans l'ensemble. La progression de la scolarisation des enfants figure en bonne place parmi les changements positifs énumérés.

Figure 3: Nombre de bénéficiaires prévus et effectifs pour le PSPP-T (2018-2019) et le PSPP (2019-2023)



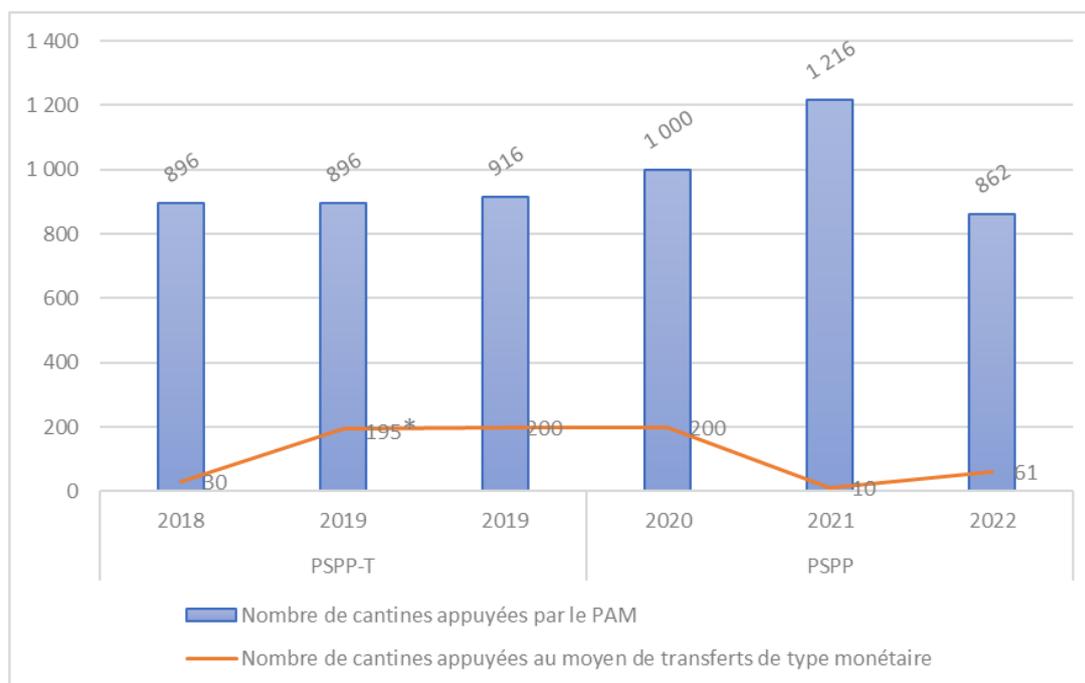
Source: rapports annuels pour la Guinée pour la période allant de 2018 à 2022.

24. Les cibles relatives au nombre de bénéficiaires effectifs n'ont pas été atteintes, sauf en 2018. On note cependant une augmentation du nombre de bénéficiaires sur les cinq années, avec une stabilisation en 2021 et en 2022 entre 350 000 et 400 000 bénéficiaires.

25. **Effet direct stratégique 1.** Les cantines scolaires représentent une activité phare du PAM en Guinée. On constate à la fois une grande efficacité du PAM pour ce qui est de la mise en place de nouvelles cantines mais aussi des résultats plus inégaux dans certaines régions, qui peuvent s'expliquer en partie par l'évolution en "dents de scie" des financements et les modalités d'achat des vivres. Les incidences des cantines sur l'état nutritionnel des enfants restent difficilement mesurables. Le PAM a ajusté l'activité relative aux cantines scolaires en fonction de la disponibilité de financements extérieurs (alloués par des donateurs). La transposition à plus grande échelle de la modalité de transferts de type monétaire en 2022-2023 s'est avérée un peu brutale, notamment dans les zones où les achats locaux constituaient une nouveauté et où le PAM a dû faire appel à des commerçants locaux¹³. La formation des comités de gestion des cantines à l'achat en gros de denrées alimentaires représente un défi majeur.

¹³ La modalité de transferts de type monétaire dans les cantines scolaires vise à autonomiser les comités de gestion des cantines et à favoriser les achats locaux par ces comités.

Figure 4: Évolution du nombre total de cantines scolaires appuyées par le PAM (en particulier au moyen de transferts de type monétaire) sur la période 2018-2022



Source: Équipe chargée de l'évaluation, à partir des données fournies dans les rapports annuels pour la Guinée pour la période allant de 2018 à 2022, du PSPP-T et du PSPP.

* Trente-cinq écoles ont fonctionné entièrement au moyen de transferts de type monétaire tandis que 160 écoles ont reçu une assistance hybride (vivres et transferts de type monétaire).

26. Les perturbations liées à la COVID-19 et aux grèves d'enseignants ont entraîné la conversion d'une partie des activités des cantines scolaires en distribution de rations à emporter. Les résultats et incidences des cantines scolaires et des rations à emporter sont globalement positifs avec un accroissement du taux de scolarisation et de la fréquentation et une réduction du taux d'abandon chez les filles.

27. **Effet direct stratégique 2.** Les activités d'urgence ont atteint un pic en 2020 et surtout pendant la période 2021-2022 avec la riposte à la COVID-19 et la phase d'urgence du projet RESIGUI¹⁴. Le nombre de bénéficiaires a fortement fluctué au fil des révisions budgétaires. Par exemple, le nombre de bénéficiaires prévus est passé de 15 000 (en 2019) à 300 000 personnes (en 2020). Le nombre de bénéficiaires prévus n'a été atteint (et dépassé) qu'en 2022. Les résultats en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont difficiles à interpréter.

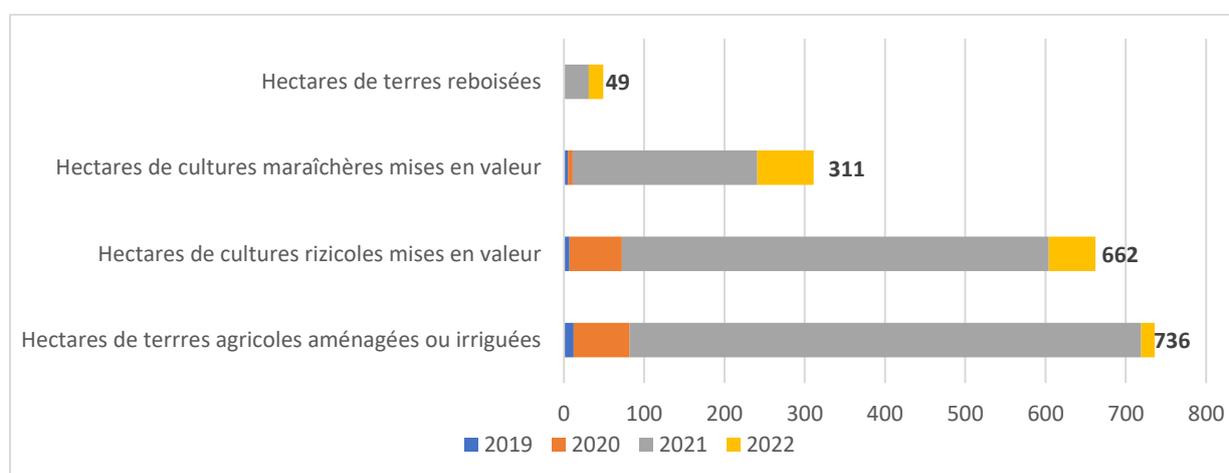
28. **Effet direct stratégique 3.** Plus de 15 000 enfants et femmes enceintes ou allaitantes souffrant de malnutrition aiguë modérée ont bénéficié chaque année d'un traitement entre 2019 et 2023. Les ratios bénéficiaires effectifs/bénéficiaires prévus pour le traitement de la malnutrition aiguë modérée sont néanmoins régulièrement inférieurs aux valeurs cibles initiales, sauf en 2022. La distribution d'aliments spécialisés, à elle seule, ne permet pas de prévenir la malnutrition sur le long terme; elle ne résout pas fondamentalement les problèmes de diversification alimentaire et d'accès à ces aliments spécialisés. La combinaison du dépistage, de la prise en charge, de la sensibilisation et de démonstrations culinaires affiche quant à elle de bons résultats en ce qui concerne l'amélioration des pratiques nutritionnelles des mères et des enfants. La prise en charge nutritionnelle des personnes vivant avec le VIH s'avère plus durable quand transferts d'espèces et activités génératrices de revenus sont associés car cette combinaison est plus efficace que l'appui alimentaire qui est trop irrégulier et sporadique. Les indicateurs de performance du traitement de la malnutrition aiguë modérée ne sont pas suffisamment fiables et complets pour rendre compte des résultats effectivement obtenus par le PAM dans ce domaine.

29. **Effet direct stratégique 4.** Les activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs (3A) ont démarré lentement en 2019 pour atteindre un pic en 2021 (avec plus de 65 000 bénéficiaires) et ralentir en

¹⁴ Le projet RESIGUI - Améliorer la résilience des populations vulnérables de Guinée – était mis en œuvre par le PAM et financé par l'Union européenne.

2022. Cette évolution est liée aux disponibilités de ressources financières (en particulier, le financement alloué par l'Union européenne qui a permis la mise en œuvre d'activités 3A dans le cadre du projet RESIGUI) et au report des travaux d'aménagement d'une année sur l'autre. Ces activités portent sur l'aménagement de 736 hectares de bas-fonds/plaines rizicoles et de 311 hectares de périmètres maraîchers sur la période 2019-2022. Les actions menées par le PAM et ses partenaires ont favorisé une augmentation sensible de la production de riz grâce aux aménagements réalisés, combinés à un accès facilité aux semences et aux intrants et à un service de conseil agricole de qualité, ce qui a eu un effet direct sur le raccourcissement de la période de soudure. Elles ont également favorisé un renforcement de la participation des différents acteurs locaux au développement de la filière du riz. Les résultats sont moins tangibles sur les périmètres maraîchers, où le problème de l'accès à l'eau a rarement été surmonté; ils sont également moins probants pour le reboisement. Le PAM a assuré la relance ou l'émergence d'organisations de producteurs, avec des effets positifs sur la cohésion sociale. Pendant la période 2018-2022, on observe une chute des quantités de produits achetés localement par le PAM (riz étuvé) aux organisations de producteurs qu'il soutient, comme suite à de mauvaises récoltes et aux difficultés rencontrées par les organisations de producteurs et associations de petits exploitants pour honorer un gros contrat (1 650 tonnes) en 2021. Le PAM a donc été contraint de se tourner vers d'autres fournisseurs locaux en 2022.

Figure 5: Surfaces aménagées, mises en valeur et reboisées dans le cadre des activités 3A de 2019 à 2022



Source: Rapports annuels pour la Guinée pour la période allant de 2019 à 2022.

30. **Effets directs stratégiques 5 et 6.** L'effet direct stratégique 5 n'ayant pas été assorti d'objectifs clairs, ses activités de renforcement des capacités du pays tendent à être diluées dans celles des autres effets directs stratégiques, ce qui complique l'analyse des résultats. La priorité a été donnée au renforcement des capacités logistiques sanitaires de la Pharmacie centrale de Guinée et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire. L'équipe d'évaluation note que la mise en place d'un programme national d'alimentation scolaire utilisant la production locale n'a progressé que de manière très limitée. Les transports assurés par le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS) (effet direct stratégique 6) se sont révélés d'une grande utilité en période de crise sanitaire. En 2022, le nombre d'organisations utilisatrices a doublé.

31. **Contribution aux résultats du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.** Malgré sa participation aux interventions communes menées face aux différentes crises (sanitaires notamment), le PAM n'a que partiellement contribué aux résultats du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au titre de son PSPP. L'obtention des résultats définis dans ce plan-cadre des Nations Unies a par ailleurs souffert du manque de concertation entre les organismes des Nations Unies.

Aspects transversaux

32. **Égalité des sexes et autonomisation des femmes.** L'intégration quantitative de la problématique femmes-hommes dans les interventions du PAM est systématique et certaines activités ciblent directement des groupements de femmes, mais les approches ne permettent pas de garantir l'autonomisation des femmes ni de prendre en compte la mesure dans laquelle les activités sont porteuses de transformation (par exemple, pénibilité ou intensité des travaux spécifiquement féminins, pouvoir de décision et

leadership des femmes, besoins propres aux mères). D'autre part, l'analyse des effets des interventions (par exemple, sur le temps de travail des femmes) est insuffisante.

33. **Participation, protection et responsabilité à l'égard des populations touchées.** Le degré de participation des populations à la mise en œuvre des différentes activités du PSPP est relativement élevé, notamment du fait de l'approche participative adoptée par le PAM et ses partenaires. Toutefois, les dispositifs contribuant à garantir les retours d'information de la part des bénéficiaires et des non-bénéficiaires sont peu fonctionnels et ne permettent pas à ce stade de guider les choix opérationnels. Les problèmes de protection sont pris en compte lors de la conception des activités, mais il n'existe guère d'études qualitatives ni d'outils opérationnels permettant d'effectuer un suivi de leur intégration effective dans la mise en œuvre. Le ciblage n'était pas suffisamment inclusif pour tenir compte des situations de handicap, des conditions sociales (réfugiés, ethnies minoritaires) ou des maladies chroniques, entre autres.

34. **Environnement et changements climatiques.** L'adaptation aux changements climatiques relève de l'effet direct stratégique 4, mais n'est pas correctement prise en compte dans le cadre de la mise en œuvre des activités (choix des parcelles, des cultures et des variétés, pratiques agricoles, etc.). Les résultats et les acquis des partenaires dans ce domaine (ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement, Programme des Nations Unies pour le développement et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) ne sont pas suffisamment valorisés. L'introduction de variétés hybrides de riz à cycle court et à haut potentiel de rendement, mais exigeantes en eau et sensibles aux attaques d'insectes et de rongeurs, ne paraît guère adaptée au contexte guinéen. Le renforcement du système semencier local est une option à laquelle le PAM ne s'est pas suffisamment intéressé.

35. **Durabilité.** Le passage de relations contractuelles directes avec des prestataires externes à des protocoles d'accord avec les services de santé pour la prise en charge de la malnutrition aiguë modérée, a favorisé la prise en main des actions par les services étatiques, mais d'autres conditions de pérennisation ne sont pas encore remplies. L'appui nutritionnel en faveur des personnes vivant avec le VIH donne des résultats plus durables lorsqu'il est directement apporté par des associations de personnes vivant avec le VIH et qu'il est accompagné d'une action de sensibilisation communautaire et d'activités génératrices de revenus. Ces activités doivent néanmoins être renforcées.

36. L'accès aux terres a été négocié avec les propriétaires fonciers, ce qui limite les risques de conflit et sécurise les investissements en faveur des groupements de producteurs. La durabilité demeure néanmoins fragile, notamment du point de vue des mécanismes à mettre en place pour faire en sorte que le fonctionnement, l'entretien et la maintenance des actifs communautaires, tels que les aménagements hydroagricoles, soient assurés par des communautés qui ont pour l'heure des compétences techniques et des ressources financières encore très limitées.

37. De manière générale, la forte rotation du personnel au sein des institutions nationales et des services techniques décentralisés compromet la durabilité des effets positifs du renforcement des capacités.

38. **Liens entre action humanitaire et développement.** Depuis le projet RESIGUI, l'intégration entre les actions humanitaires et les activités relatives à la résilience repose sur des bases solides et elle a été transposée dans l'approche pilote du projet "Villages faim zéro" (VFZ)¹⁵, qui traduit les objectifs de transformation du monde rural définis dans la stratégie du bureau de pays en matière de résilience; il est encore tôt néanmoins pour en mesurer les résultats et pour évaluer la pertinence et la faisabilité de sa transposition à plus grande échelle.

Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé ses ressources de manière efficiente?

Rapidité de la concrétisation des produits

39. Les retards importants et les délais d'approvisionnement ou de paiement des prestataires ont lourdement pesé sur certaines activités. Ces retards concernent aussi bien les distributions de vivres lors des interventions d'urgence (comme en 2020) que les transferts d'espèces (cas du projet RESIGUI), la fourniture d'aliments nutritifs spécialisés, l'appui aux activités agricoles ou les achats locaux effectués auprès d'associations d'éleveuses de riz. Les causes sont multiples et souvent combinées: capacités financières des prestataires de services financiers, difficultés logistiques sur le terrain, problèmes de

¹⁵ En 2022, le PAM a lancé une expérience pilote intitulée "Villages faim zéro" (VFZ), dans laquelle est mise en œuvre une approche intégrée et globale des actions de lutte contre la faim (en lien avec les achats locaux pour l'approvisionnement des cantines scolaires), qui traduit concrètement la stratégie d'intégration des activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs, du soutien au marché en faveur des petits exploitants agricoles et de l'approvisionnement local des cantines scolaires.

financement, procédures et retards de décaissement du PAM, perturbations des chaînes d'approvisionnement dues à la pandémie de COVID-19 et ruptures de stocks à l'échelle internationale. Les activités liées au transport aérien ont cependant été menées dans les temps et ont permis d'apporter une réponse adaptée aux récentes crises sanitaires.

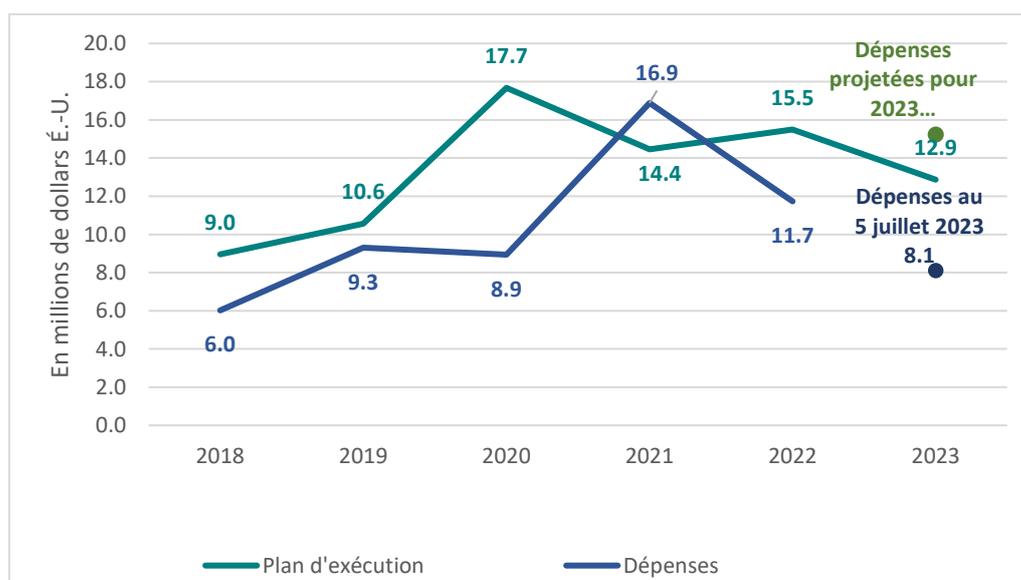
Couverture et ciblage

40. La détermination des priorités géographiques s'appuie sur les résultats et les projections issus du Cadre harmonisé, notamment pour les opérations d'urgence (avec certaines limites d'échelle). Les niveaux de couverture ont été essentiellement déterminés par les financements disponibles (notamment pour les cantines scolaires). En conséquence, le PAM a été contraint de procéder à des arbitrages et d'interrompre temporairement son assistance dans les zones les plus éloignées, qui sont souvent les plus vulnérables dans le contexte guinéen. Le ciblage des villages dans le cadre des activités relatives à la résilience et du projet VFZ est principalement basé sur des critères d'accessibilité et de potentiel d'aménagement rizicole, ce qui ne permet pas forcément de cibler les localités les plus vulnérables face à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Le ciblage des bénéficiaires pourrait aussi gagner en précision pour permettre d'atteindre les plus vulnérables, dans le cadre de plusieurs activités. Le cycle préscolaire, une importante cible de la lutte contre la malnutrition, est actuellement peu pris en compte. Alors que, dans le contexte des activités d'urgence et d'amélioration de la résilience, le ciblage communautaire par l'intermédiaire de comités villageois paraît assez efficace, le Bureau du PAM en Guinée ne dispose pas de mécanisme rigoureux pour vérifier le bon fonctionnement de ces comités, les listes de bénéficiaires qu'ils élaborent ou la conformité aux critères du PAM.

Rapport coût-efficacité et autres approches possibles

41. Le niveau d'exécution financière est inégal selon les années pour différentes raisons, notamment la faible visibilité quant aux financements. Selon les données du rapport annuel par pays (2022), les coûts d'appui (environ 10 pour cent des coûts opérationnels) sont maîtrisés. Il en est de même pour les pertes de vivres, qui restent en dessous du seuil de notification de 2 pour cent de la valeur totale des stocks. Ces résultats témoignent d'une assistance d'un bon rapport coût-efficacité. En lien avec la stratégie d'extension de la couverture des actions, qui repose sur une diminution des rations et de la fréquence des distributions, le coût par bénéficiaire a été inférieur de près d'un tiers au coût prévu, pour 2020 et 2022. L'importante augmentation du nombre de bénéficiaires des activités liées à l'alimentation scolaire et l'augmentation proportionnellement plus faible du budget ont eu pour conséquence une diminution du coût par bénéficiaire. Aucune activité n'a fait l'objet d'une analyse coût-efficacité, ni d'une analyse par modalité, faute, principalement, de compétences suffisantes en interne et de ressources.

Figure 6: Taux d'exécution financière annuelle globale



Source: Plan établi dans le budget du portefeuille de pays et dépenses effectives. Version 2.1 (données extraites le 5 juillet 2023).

Quels sont les facteurs qui expliquent les résultats obtenus par le PAM et la mesure dans laquelle le virage stratégique attendu au titre du plan stratégique de pays provisoire a pu être concrétisé?

Financement

42. L'insuffisance de ressources financières et de visibilité sur les financements à venir a contraint le bureau de pays à un "pilotage à vue" des opérations, avec une planification annuelle essentiellement basée sur les fonds disponibles. Face aux défis de financement, le PAM a dû faire preuve d'agilité. Sa stratégie de mobilisation de ressources a gagné en efficacité et a même débouché sur plusieurs solutions intéressantes (dont un rapprochement avec les institutions nationales et l'allocation d'un financement par le Fonds monétaire international en faveur d'une assistance alimentaire d'urgence à l'échelle nationale en 2023). Plusieurs défis demeurent pour pouvoir sécuriser des financements à plus long terme et conserver la confiance des donateurs (en particulier le positionnement vis-à-vis de ceux qui allouent des fonds en faveur du développement). Les choix opérationnels du PAM ont été fortement influencés par les exigences des donateurs, notamment en ce qui concerne la mise en place de la modalité de transferts de type monétaire et la promotion des achats locaux pour les cantines scolaires.

Suivi et évaluation

43. Le système de suivi et d'évaluation n'est pas appuyé par des effectifs et des moyens suffisants pour couvrir l'ensemble des zones, permettre la réalisation du suivi en temps opportun et assurer le contrôle des données transmises en retour par les partenaires (par exemple, les données enregistrées par les écoles ou les postes de santé ne correspondent pas toujours à la réalité). Les effets des interventions sont peu ou mal mesurés: différents biais méthodologiques limitent le suivi des effets dans le temps (par exemple, périodes de collecte variables, échantillons non comparables, modification des indicateurs en cours de PSPP); le nombre d'opérations de suivi post-distribution est très limité; le bureau de pays ne dispose pas d'outils adéquats pour compiler, regrouper et analyser les données qui sont transmises par les sous-bureaux. Les informations produites par le système de suivi et d'évaluation sont incomplètes et ne permettent pas de guider la prise de décisions. Au-delà du suivi des indicateurs d'effet direct, il manque des analyses d'impact et une analyse de la contribution du PAM aux changements observés au niveau des différentes activités.

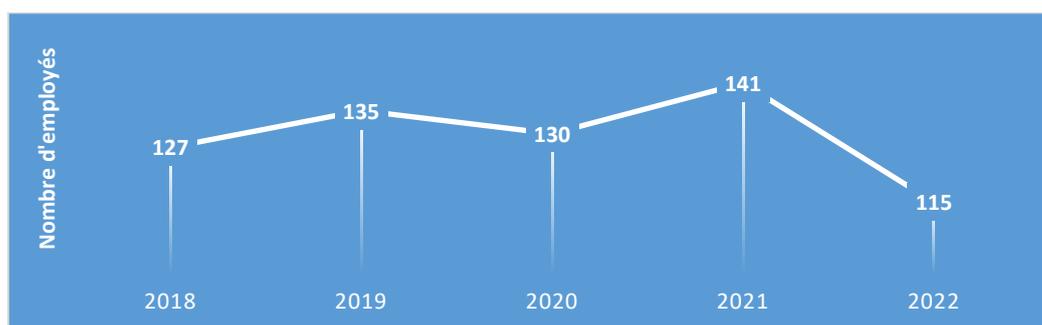
Partenariats

44. La stratégie de partenariat du PAM a évolué pour favoriser la prise en main de la responsabilité de certaines activités phares par les services étatiques (prévention de la malnutrition et cantines scolaires), ce qui soulève aussi de nouveaux défis dont le manque de capacités et de moyens dont souffrent lesdits services, et la réduction de la supervision des activités par le PAM. Le secteur privé joue également un rôle croissant (par exemple, les commerçants locaux). Les lourdeurs administratives et les délais de paiement du PAM constituent des contraintes importantes pour certains partenaires et prestataires. Le manque de coordination entre les organismes des Nations Unies compromet également l'obtention de résultats et limite la complémentarité des interventions. La durée très courte (3 à 6 mois) des contrats avec les partenaires coopérants limite la qualité des actions, notamment l'appui aux producteurs et les aménagements hydroagricoles.

Ressources humaines du bureau de pays

45. Suite à la restructuration opérée entre 2021 et 2022, les effectifs des bureaux de terrain ont fondu mais le volume d'activité est resté le même, entraînant une surcharge de travail et une difficulté accrue à effectuer le suivi. Les grades sont restés anormalement bas pour des postes associés à un pouvoir de décision important. La politique du bureau de pays en matière de ressources humaines pâtit en effet des difficultés de financement: réduction du nombre de postes (surtout sur le terrain), recrutement à l'échelle locale, personnes peu expérimentées. En revanche, des contrats plus sécurisés sont proposés et des postes clés sont maintenant pourvus, ce qui est susceptible d'avoir des effets positifs sur les activités à terme.

Figure 7: Évolution des effectifs du Bureau du PAM en Guinée sur la période 2018-2022



Source: D'après les registres des employés pour les années 2018 à 2022

Autres facteurs

46. Depuis 2021, le contexte dans lequel s'inscrit la mise en œuvre du PSPP a été globalement peu propice à la réalisation des objectifs du PAM en matière de transfert des responsabilités aux institutions nationales (par exemple, perte de la mémoire institutionnelle). Certains dysfonctionnements internes au sein du PAM ont nui à la qualité des actions et à la performance du bureau de pays (par exemple, gestion des risques tardivement incorporée au système de suivi du bureau de pays; manque de régularité de l'évaluation des fournisseurs, voire absence d'évaluation). Les facteurs influençant positivement la performance du PAM sont notamment la polyvalence du personnel, la collaboration directe avec les services techniques décentralisés, et la communication améliorée entre le bureau de pays et les bureaux de terrain.

Conclusions

47. **Conclusion 1:** Le PAM a contribué à la réalisation des objectifs relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Guinée. Il est reconnu au niveau national pour son efficacité, son expérience en matière d'appui logistique et sa présence sur le terrain. En outre, il est apprécié pour sa capacité d'intervention dans les situations d'urgence, notamment grâce aux transports assurés par l'UNHAS. Cependant, au niveau décentralisé, la coordination et l'échange de données d'expérience avec les autres organismes des Nations Unies et les partenaires stratégiques restent insuffisants. La stratégie consistant à "faire faire"¹⁶, avec l'État guinéen comme partenaire technique principal, se heurte encore à de multiples problèmes: faibles capacités et moyens des services techniques déconcentrés, suivi et supervision de la performance insuffisants, absence de stratégies de retrait précises.

48. **Conclusion 2:** La planification stratégique du PAM en Guinée est de plus en plus axée sur les interventions de développement agricole, ce qui est justifié au vu du contexte national. L'augmentation de la production de riz et le renforcement des filières alimentaires, associés à la relance ou à l'émergence d'organisations de producteurs, promettent des bénéfices à moyen terme. Cependant, faute de disposer des compétences techniques nécessaires, le PAM n'offre que des réponses standardisées qui ne tiennent pas compte de la grande diversité agroécologique du pays ni des connaissances locales. Certaines initiatives (RESIGUI puis VFZ) menées dans le cadre du PSPP ont promu une approche intégrée de la résilience, mais l'application de cette approche en Guinée se heurte à plusieurs problèmes liés au ciblage des bénéficiaires, à la couverture géographique, aux choix opérationnels et aux stratégies de retrait à envisager.

49. **Conclusion 3:** En dépit de la ferme détermination affichée dans le PSPP, le Bureau du PAM en Guinée n'a pas agi suffisamment en faveur des plus vulnérables en ce qui concerne les risques nutritionnels, l'exclusion et les inégalités femmes-hommes. Le PAM est connu en Guinée pour ses actions phares de lutte contre la malnutrition infantile et maternelle et contre la malnutrition des personnes vulnérables, mais ces actions sont souvent trop sporadiques pour avoir des effets de longue durée. Les activités de traitement de la malnutrition aiguë modérée mises en œuvre par les services de santé pâtissent des importantes difficultés d'approvisionnement en intrants. Les approches adoptées ne permettent pas de

¹⁶ Cette stratégie renvoie à la transition progressivement opérée par le PAM pour passer de l'assistance alimentaire directe à un partenariat technique avec le Gouvernement axé sur des domaines prioritaires convenus d'un commun accord, ainsi qu'à la réorientation du PAM conduisant celui-ci à abandonner son rôle d'agent d'exécution au profit d'un rôle de catalyseur de solutions pérennes au problème de la faim.

s'attaquer systématiquement aux causes sous-jacentes de la vulnérabilité; elles reposent généralement sur des mécanismes d'assistance peu pérennes ou sont susceptibles de produire des effets externes négatifs (par exemple, sur le travail des femmes) qui ne sont pas documentés.

50. **Conclusion 4:** La participation des communautés bénéficiaires a été importante et le degré de satisfaction de celles-ci quant à l'appui reçu a été élevé, mais les mécanismes communautaires de remontée de l'information ne sont pas pleinement opérationnels et ne garantissent pas l'anonymat, ce qui entraîne leur sous-utilisation par les bénéficiaires. Ces derniers sont insuffisamment informés sur les stratégies de ciblage, les projets du PAM et leurs résultats, ainsi que sur les difficultés rencontrées. L'analyse des besoins et le ciblage souffrent du manque de données actualisées d'un niveau de précision géographique suffisant. Les outils de collecte et d'analyse de données relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dont dispose le bureau de pays pour guider ses interventions sont limités. Les données de suivi sont partielles ou insuffisamment valorisées, ce qui ne permet pas de mesurer correctement les effets et entrave la prise de décisions opérationnelles.

Recommandations

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1	Renforcer les partenariats stratégiques et opérationnels relatifs à la mobilisation de ressources, à la synergie des programmes et à la couverture géographique, en mettant en place des actions conjointes et en privilégiant les partenariats les plus prometteurs.	Stratégique	Bureau de pays (direction, unités chargées des partenariats, des programmes, et de la recherche, de l'analyse et du suivi)		Élevé	2025 [au moment de la conception et du démarrage du prochain plan stratégique de pays (PSP)]
1.1	Harmoniser le ciblage et promouvoir les synergies avec les interventions complémentaires menées par d'autres organisations, notamment en ce qui concerne les activités relatives à la résilience et à l'adaptation des communautés rurales aux changements climatiques (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Fonds international de développement agricole, Programme des Nations Unies pour le développement, projets et partenaires de la Banque mondiale, Banque africaine de développement, Agence française de développement, Enabel, par exemple), l'égalité femmes-hommes et l'autonomisation des femmes (Programme des Nations Unies pour le développement, Fonds des Nations Unies pour la population ou Caritas, par exemple) et la prise en charge du cycle préscolaire (Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Agence allemande de coopération internationale, PLAN international, entre autres).				Élevé	Décembre 2025
1.2	Mettre à profit les expériences des organismes des Nations Unies, des acteurs gouvernementaux et des autres partenaires techniques et financiers pour en tirer des enseignements à intégrer dans les programmes (par exemple sur l'adéquation des aménagements et des filières selon le contexte et les zones d'intervention).				Élevé	Juin 2024

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1.3	Actualiser les protocoles d'accord entre le PAM et ses partenaires stratégiques (notamment le Ministère de l'agriculture et de l'élevage) sur la base des enseignements et des bonnes pratiques tirés de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire, et les compléter par des feuilles de route et des plans de travail opérationnels, accompagnés de mécanismes d'examen annuel conjoint; et centrer le soutien en faveur du Gouvernement guinéen sur quelques domaines prioritaires (notamment la protection sociale et l'alimentation scolaire) et sur certaines institutions clés (par exemple la Direction nationale des cantines scolaires et l'Agence nationale de gestion des urgences et catastrophes humanitaires), en définissant les besoins en matière d'appui et les "points d'entrée" (par exemple: élaboration de stratégies nationales, renforcement des capacités techniques, entre autres) à partir de diagnostics établis conjointement avec les partenaires étatiques.				Élevé	Juillet 2024
2	Améliorer la préparation des projets intégrés relatifs à la résilience, notamment les étapes préalables à leur mise en œuvre, tout en veillant à la mise en place de partenariats techniques solides et inscrits dans la durée et en prévoyant une stratégie de retrait précise.	Opérationnelle	Bureau de pays (unités chargées des programmes, des partenariats, des ressources humaines, de la recherche, de l'analyse et du suivi, et de la chaîne d'approvisionnement)	Bureau régional (unités chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, de la chaîne d'approvisionnement et de la résilience)	Élevé	2024 (au moment de la conception et du démarrage du prochain PSP)
2.1	Renforcer les compétences du personnel du bureau de pays en matière de développement agricole et de génie rural et sous-traiter ou déléguer certaines tâches en faisant appel à des partenaires ou prestataires qualifiés, dotés de réelles compétences techniques, qui remplacent celles que le PAM ne peut pas ou ne pourra pas mobiliser en interne.				Élevé	Juillet 2024
2.2	Privilégier les projets plus longs (au moins trois ans) et allonger la durée des contrats de prestation de services (six mois minimum) renouvelables par				Élevé	Prochain PSP

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	grandes tranches (au lieu de relancer les procédures de recrutement des prestataires), notamment dans le cas des aménagements hydroagricoles.					
2.3	Réaliser des études préalables en utilisant des méthodes du type diagnostic agraire ou analyse des systèmes de production pour personnaliser les approches standard et adapter les actions de développement agricole aux contextes locaux.				Moyen	Juin 2024
2.4	Réviser le cadre général des études d'impact environnemental et social pour tenir compte des normes de l'Agence guinéenne d'évaluation environnementale, des garanties environnementales et sociales du PAM et des exigences des donateurs, afin que ces études puissent déboucher sur de véritables plans de gestion environnementale et sociale.				Moyen	Juin 2024
2.5	1) Tirer les leçons du projet pilote "Villages faim zéro" avant de le transposer à plus grande échelle et mettre clairement en évidence: i) les résultats technico-économiques de l'ensemble de mesures techniques proposé (notamment le rendement des cultures, leur valeur ajoutée par hectare et leur compétitivité par rapport aux produits importés), ii) les résultats de cette approche sur le plan social, économique et environnemental (par exemple augmentation et diversification des revenus, structuration des producteurs, participation des femmes, préservation des ressources naturelles) et iii) ses conditions de reproductibilité (gestion de l'eau, accès durable aux semences et autres intrants, et accès aux marchés, notamment).				Élevé	Juin 2024
	2) Anticiper, dans le prochain plan stratégique de pays, la stratégie de retrait applicable aux "Villages faim zéro" (en particulier le financement des frais récurrents relatifs à l'entretien des actifs et du matériel fournis aux organisations de producteurs), en clarifiant au préalable avec les				Moyen	Juillet 2024

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	homologues nationaux (notamment le Ministère de l'agriculture et de l'élevage) le rôle qu'ils devront jouer, et en assortissant cette stratégie d'un plan d'action budgétisé, discuté avec ces homologues nationaux et validé par eux.					
3	Promouvoir des approches plus inclusives et porteuses de transformation permettant de sortir durablement des situations de vulnérabilité nutritionnelle fondées sur des discriminations (problématique femmes-hommes, personnes vivant avec le VIH), et notamment s'attaquer aux causes sous-jacentes et mettre en place des stratégies d'autonomisation sur le long terme, assorties de mécanismes de suivi qualitatif.	Opérationnelle	Bureau de pays (unités chargées des partenariats et des programmes, référent pour la problématique femmes-hommes, et unités chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, de la chaîne d'approvisionnement et des ressources humaines)	Bureau régional (notamment les unités chargées des partenariats, de la problématique femmes-hommes et de la nutrition)	Élevé	2025 (pour le reste de la durée de l'actuel PSPP et au moment de la conception et de la mise en œuvre du prochain)
3.1	Grâce à l'établissement de partenariats renforcés, à une meilleure coordination et à la mobilisation conjointe de fonds, assurer des complémentarités en matière de planification, de ciblage géographique et de mise en œuvre, dans le cadre des activités de prévention et de traitement de la malnutrition et d'appui en faveur des personnes vivant avec le VIH.				Élevé	Juin 2024
3.2	Améliorer le traitement de la malnutrition et investir davantage dans le volet prévention de la malnutrition: <ul style="list-style-type: none"> • en soutenant la production locale d'aliments nutritifs pour limiter les ruptures d'intrants, • en favorisant les solutions pérennes qui permettent de valoriser les produits locaux (diversification de la production des ménages destinée à l'autoconsommation, soutien à la transformation locale ou à l'enrichissement des aliments nutritifs comme les farines pour bébé), 				Élevé	Prochain PSP

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	<ul style="list-style-type: none"> en élaborant une stratégie de communication visant à faire évoluer la société et les comportements épaulée par des partenaires opérationnels qualifiés, en diversifiant les cibles des activités de sensibilisation nutritionnelle (organisations de producteurs, commerçants, autorités, etc.) et les canaux de transmission (paysans relais, écoles, autorités coutumières, etc.). 					
3.3	Analyser, sur la base des données et documents existants, les obstacles à l'inclusion et élaborer des stratégies spécifiques pour i) surmonter les discriminations dont sont victimes les personnes vivant avec le VIH et les personnes handicapées et ii) favoriser l'autonomisation des femmes (par exemple technologies réduisant la pénibilité et le temps de travail des femmes, actions de communication visant à faire évoluer la société et les comportements et plus précisément à promouvoir le leadership et le pouvoir de décision des femmes).				Élevé	Fin 2024
3.4	Renforcer l'appui en faveur des personnes vivant avec le VIH en soutenant la mise en place durable d'activités génératrices de revenus, et notamment en offrant des services de conseil et de renforcement des capacités techniques tout au long des filières (de la production à la commercialisation).				Moyen	Prochain PSP
3.5	Étoffer les indicateurs de suivi pour évaluer les incidences des activités sur les femmes (représentativité dans les instances décisionnelles des organisations de producteurs, hausse de revenu, temps de travail, etc.).				Moyen	Fin 2024
3.6	Recruter, dans la mesure des financements disponibles, des effectifs spécialisés à plein temps, qualifiés et expérimentés en matière d'égalité femmes-hommes et d'autonomisation des femmes, en veillant à la bonne				Élevé	Début 2024

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	articulation et coordination de cette compétence transversale avec les différents domaines techniques d'intervention.					
4	Poursuivre les efforts en matière de responsabilité à l'égard des populations, de suivi des actions, et de diagnostic et de suivi de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.	Opérationnelle	Bureau de pays (unités chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, des partenariats et des ressources humaines, bureaux de terrain)		Élevé	2023-2024 (avant le démarrage du prochain PSP)
4.1	Prévoir la réalisation d'un diagnostic conjoint de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle à l'échelle nationale, et améliorer la collecte des données utilisées pour le Cadre harmonisé (niveau de précision, mode de collecte, etc.).				Élevé	Courant 2024
4.2	Renforcer les mécanismes communautaires de remontée de l'information, notamment en ce qui concerne les achats locaux associés à la modalité de transferts de type monétaire et les distributions de vivres, et communiquer systématiquement des informations en retour aux bénéficiaires et aux autres parties prenantes des activités.				Élevé	Décembre 2023
4.3	Accroître les moyens humains du bureau de pays en matière de suivi et d'évaluation, de remontée de l'information, tant au niveau de Conakry qu'au niveau des bureaux de terrain, tout en veillant à assurer en permanence un renforcement des capacités pour garantir: i) une parfaite maîtrise des procédures internes relatives à ces différentes fonctions et ii) une systématisation de la collecte de données, de leur traitement et de leur intégration à la planification.				Élevé	Courant 2024
4.4	Assurer une meilleure couverture et accentuer la qualité du suivi des actions en sous-traitant certaines tâches de suivi et d'évaluation (suivi par un tiers ou recrutement ponctuel d'organisations non gouvernementales, de				Élevé	Courant 2024

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	consultants, d'enquêteurs, etc.) et intégrer ces postes de dépenses supplémentaires dans le budget des projets.					

1. Introduction

1. Ce rapport d'évaluation du Plan stratégique de pays provisoire de transition (PSPP-T) et du Plan stratégique de pays provisoire (PSPP) du Programme alimentaire mondial (PAM) pour la Guinée a été commandité par le Bureau de l'évaluation du PAM (OEV) à Rome, et préparé par une équipe SalvaTerra/Iram. La conduite de l'étude a débuté en mars 2023 et un rapport provisoire a été préparé pour juillet 2023. Le rapport final doit être présenté au Conseil d'administration du PAM en juin 2024 (cf. calendrier en annexe 2).

2. La section 1 fournit des informations sur le contexte de l'action du PAM en Guinée et présente le sujet de l'évaluation, l'approche méthodologique et les considérations éthiques. La section 2 détaille les principales constatations. La section 3 présente les conclusions et les recommandations. Une série d'annexes détaillent certains aspects méthodologiques et fournissent des informations complémentaires.

1.1. Caractéristiques de l'évaluation

3. L'évaluation du Plan stratégique de pays (PSP) porte sur la totalité des activités menées par le PAM en Guinée pendant la période allant de janvier 2018 à mai 2023.

4. **Son objectif est double:** i) collecter des données factuelles et tirer des enseignements concernant la performance des décisions stratégiques du PAM à l'échelle du pays, particulièrement en vue d'élaborer le prochain PSP, et ii) permettre de rendre compte des résultats du PAM aux parties prenantes de ses actions. L'évaluation s'est appuyée sur les avis de différentes parties prenantes internes, dont le Bureau de pays (BP) et le Bureau régional (BR), et externes au PAM (bénéficiaires, institutions nationales, organisations gouvernementales et non gouvernementales locales et internationales, organismes des Nations Unies, partenaires du secteur privé, etc.) qui pourront tirer parti de ses résultats.

5. L'évaluation a tenu compte en particulier des considérations liées au genre, à l'équité et aux objectifs d'inclusion du PAM. Obligatoires pour tous les PSP, ces évaluations sont réalisées conformément à la politique d'évaluation du PAM. Cette évaluation est pilotée et gérée par l'OEV. Elle est conduite par une équipe d'évaluation (EE) indépendante et libre de tout conflit d'intérêts avec le PAM en Guinée.

1.2. Contexte

Description générale

6. La Guinée est un pays d'Afrique occidentale frontalier avec la Guinée-Bissau, le Sénégal et le Mali au nord, la Côte d'Ivoire à l'est et la Sierra Leone et le Libéria au sud. Le pays est divisé en quatre régions principales : i) la Guinée maritime ou Basse Guinée, ii) la Moyenne Guinée, iii) la Haute Guinée et iv) la Guinée forestière – où vivent différents groupes ethniques dont les principaux sont les Peuls, les Malinkés et les Soussous (cf. figure 4 en annexe 8.1.1). Entourée par plusieurs pays ayant subi des crises humanitaires et sécuritaires ces dernières années, la Guinée a accueilli des flux de réfugiés importants, intensifiés par la crise sécuritaire au Mali (12 pour cent des immigrants étaient d'origine malienne en janvier 2022, ce chiffre étant de 56 pour cent dans la préfecture de Siguiri)¹⁷.

7. La Guinée est un pays à faible revenu confronté à de nombreux défis de développement et socio-économiques et à une pauvreté multidimensionnelle aggravée par une forte inflation (12,2 pour cent en 2022)¹⁸, en partie liée au conflit en Ukraine, et par des risques climatiques persistants.

¹⁷ ONU Immigration, 2022. Suivi des flux de populations: enregistrement. Guinée. Notons que peu de données chiffrées sont disponibles après janvier 2022, la crise au Mali étant toujours d'actualité.

¹⁸ Banque africaine de développement, 2022. Perspectives économiques en Guinée.

Tableau 1: Description générale de la Guinée

Indicateur	Donnée
Superficie	245 857 km ²
Habitants (2022)	13,9 millions ¹⁹
Femmes et filles (2022)	51,5%
Âge médian (2022)	18 ans ²⁰
Plus de 65 ans (2022)	3%
Espérance de vie (2020)	62 ans
Indice de fécondité (2022)	4,2
Taux de natalité chez les adolescentes (15-19 ans) (2022)	120‰ ²¹
Individu vivant avec le VIH (dont enfants) (2021)	120 000 dont 11 000 enfants ²²
PIB par habitant (2021)	1 174 USD ²³
Indice de développement humain (IDH) (2022)	Rang: 182/191, Score: 0,465 ²⁴
Indice de la faim dans le monde (2017)	Rang: 91/119 ²⁵
Insécurité alimentaire (2018)	21,8% de la population, dont 2,4% sous forme sévère ²⁶
Indice de Gini (2010-2021)	29,6% ²⁷
Taux de pauvreté (2022)	43,5% de la population vivant dans une pauvreté multidimensionnelle sévère ²⁸

Événements récents

8. **Situation politique:** La Guinée est une République démocratique à régime présidentiel représentatif, dans laquelle le président est le chef de l'État. En septembre 2021, l'armée nationale a pris le contrôle de la nation après avoir renversé l'ancien président Alpha Condé. Conformément à l'accord entre la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'entité au pouvoir, le pays doit effectuer une transition vers un régime civil d'ici mars 2024.

9. **Pandémie de COVID-19:** En juillet 2023, la Guinée a enregistré 38 563 cas confirmés de coronavirus et rapporté 468 morts à l'OMS depuis le début de l'épidémie en janvier 2020. Au 2 avril 2023, 10 645 240 doses de vaccin avaient été administrées à la population²⁹. Malgré un impact relativement faible concernant le nombre de cas et de décès, la pandémie de COVID-19 a entraîné la fermeture des frontières et a eu des répercussions économiques et sociales non négligeables sur les populations (approvisionnement des marchés du pays, perturbations des services sociaux de base, détérioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, etc.).

10. **Épidémie d'Ebola:** En 2021, la Guinée a connu une résurgence de la maladie à virus Ebola (23 cas et 7 décès) après que le pays a été déjà gravement impacté en 2014 par une première épidémie ayant fait 2 544 morts.

¹⁹ Banque mondiale, 2022. Indicateurs de développement dans le monde.

²⁰ FNUAP, 2022. Tableau de bord de la population mondiale.

²¹ Ibid.

²² ONUSIDA, 2021. Country factsheets. <https://www.unaids.org/en/regionscountries/countries/guinea>

²³ Banque mondiale, 2022. Guinea country profile.

²⁴ PNUD, 2022. Rapport sur le développement humain 2021/22. Temps incertains, vies instables: Façonner notre avenir dans un monde en transformation.

²⁵ PAM, 2019. Plan stratégique de pays provisoire - Guinée (2019-2022).

²⁶ PAM, 2018. Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN) 2018.

²⁷ PNUD, op. cit.

²⁸ PNUD, op. cit.

²⁹ OMS, 2023. <https://covid19.who.int/region/afro/country/gn>

11. **Cas de maladie à virus Marburg et fièvre de Lassa:** En 2021, 8 cas de fièvre de Lassa (dont 7 décès) ont été enregistrés en Guinée (principalement en Guinée forestière). Cette même année, le premier cas de maladie à virus Marburg en Afrique de l'Ouest était enregistré à Guéckédou. Avec le soutien de la communauté internationale, la propagation de l'épidémie a été évitée³⁰.

12. **Incidents climatiques:** Les changements climatiques se traduisent en Guinée par la récurrence de phénomènes météorologiques extrêmes, ainsi que par la dégradation des écosystèmes terrestres, forestiers et côtiers. Sa position géographique rend le pays particulièrement exposé aux inondations, qui se produisent chaque année³¹.

Sécurité alimentaire, nutrition, agriculture et changements climatiques

13. **Sécurité alimentaire et nutrition:** Malgré une richesse importante du pays en ressources naturelles, l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (IAN) reste un défi majeur de santé publique et l'une des principales causes de mortalité infantile en Guinée. Selon les données du Cadre harmonisé, la situation était relativement bonne sur l'ensemble du pays en 2018-2019, puis s'est progressivement dégradée à partir de 2020, notamment en raison des mesures restrictives de l'état d'urgence sanitaire (pandémie de COVID-19). Le bulletin du Cadre harmonisé de novembre 2022 montrait une dégradation importante de la sécurité alimentaire et nutritionnelle du pays, avec une augmentation de 15 pour cent du nombre de personnes en phase 3 (crise) entre novembre 2021 et novembre 2022³². D'après les dernières analyses disponibles (mars 2023), la situation courante s'est nettement améliorée, avec une baisse de 50 pour cent du nombre de personnes en phase 3 ou plus et de 38 pour cent du nombre de personnes en phase 2 (sous pression)³³.

14. En outre, la malnutrition infantile serait à l'origine de près de 40 pour cent des cas de décès chez les moins de 5 ans³⁴. Selon la dernière enquête SMART de 2022, 25,5 pour cent de ces enfants souffrent de malnutrition chronique ou d'un retard de croissance. La malnutrition infantile est répartie de manière hétérogène en Guinée, les populations rurales étant les plus affectées³⁵.

15. Parmi les causes profondes de l'insécurité alimentaire figurent les pertes importantes de récoltes, la faiblesse de la production agricole et de la productivité, et le mauvais état des routes qui limite la commercialisation des produits. L'épidémie d'Ebola, la pandémie de COVID-19, l'inflation et le coup d'État en 2021 n'ont fait qu'amplifier l'IAN.

³⁰ OMS, 2021. Rapport annuel Guinée.

³¹ USAID, 2021. Guinea Climate Risk Profile.

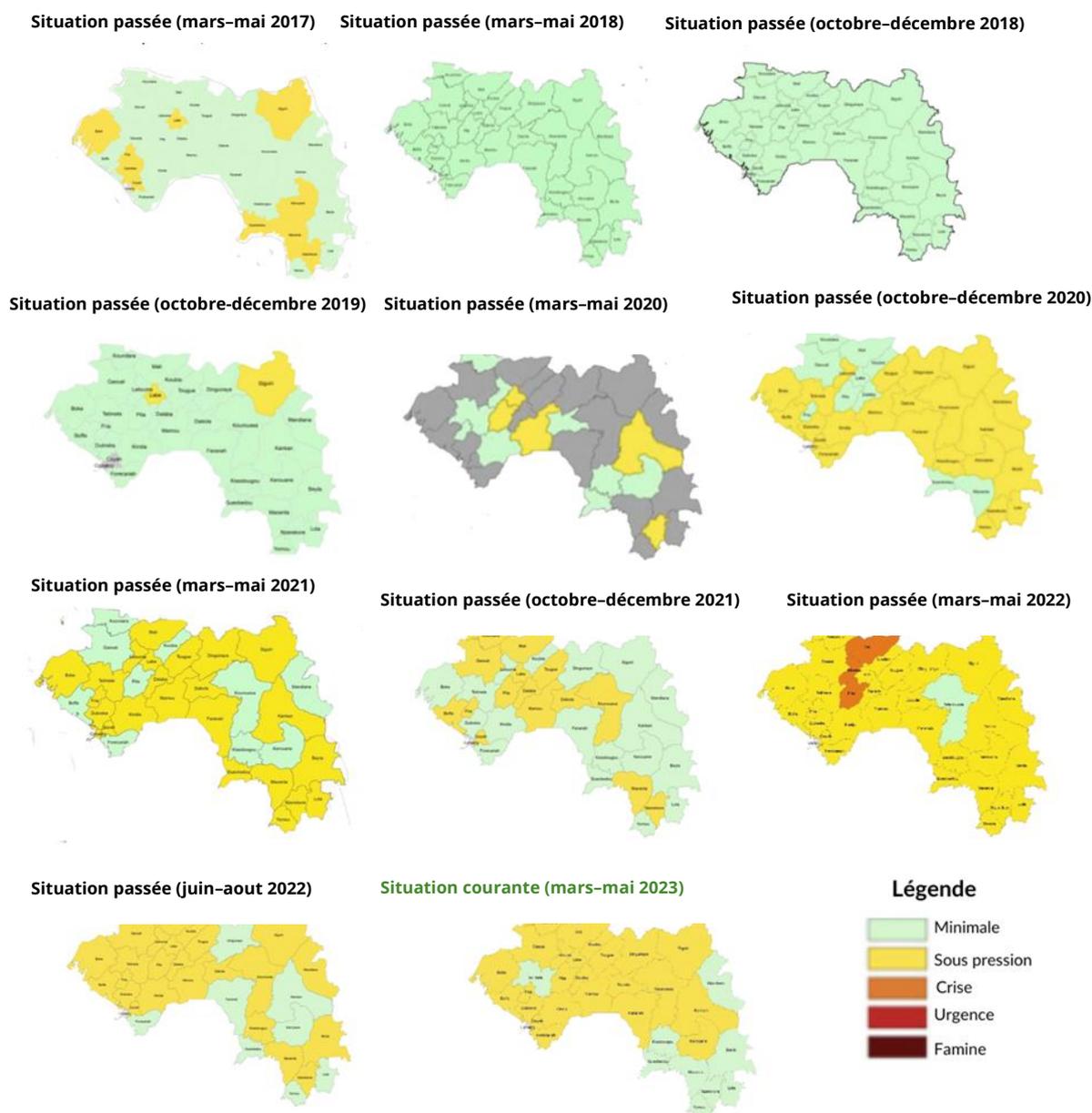
³² Secrétariat permanent du CONACILSS, 2022. Cadre Harmonisé d'identification des zones à risque et des populations en insécurité alimentaire et nutritionnelle en Guinée. Résultats de l'analyse de la situation aiguë actuelle et projetée. 14/11/2022.

³³ Secrétariat permanent du CONACILSS, 2023. Cadre Harmonisé d'identification des zones à risque et des populations en insécurité alimentaire et nutritionnelle en Guinée. Résultats de l'analyse de la situation aiguë actuelle et projetée. 13/03/2023.

³⁴ PAM, op. cit.

³⁵ Ministère de la Santé et de l'Hygiène publique, 2022. Évaluation nationale de la situation nutritionnelle par la méthodologie SMART en Guinée. Rapport provisoire.

Figure 1: Insécurité alimentaire et nutritionnelle en Guinée – Évolution de la situation de 2017 à 2023



Source: EE à partir des cartes du Cadre harmonisé de 2017 à 2023. NB: Pour les années antérieures à 2023, on nomme «situation passée» ce qui est présenté dans les cartes du Cadre harmonisé comme des situations «actuelles» ou «courantes».

16. **Agriculture:** La diversité pédoclimatique et agroécologique de la Guinée, ses ressources en eau et la disponibilité des terres agricoles (6,2 millions d'hectares de terres arables) lui confèrent un avantage comparatif naturel dans la production d'une grande variété de produits alimentaires et d'exportation³⁶. De fait, l'agriculture est un secteur clé de l'économie nationale et représentait 27,3 pour cent du PIB en 2022³⁷. L'agriculture est le principal secteur d'activité pour près de 67 pour cent de la population guinéenne et emploie 52 pour cent de la main-d'œuvre³⁸.

17. Les performances du secteur sont insuffisantes au regard de son potentiel. Cela peut s'expliquer par un très faible niveau de mécanisation des exploitations familiales, des difficultés d'accès à la terre et au financement des petits producteurs, les problèmes de gestion post-récolte et de commercialisation de la

³⁶ FIDA, 2020. L'avenir de l'agriculture en Guinée 2030-2063.

³⁷ Banque mondiale, 2022. Indicateurs de développement dans le monde.

³⁸ FIDA, op. cit.

production. Ainsi, malgré un potentiel de production alimentaire théoriquement suffisant pour répondre aux besoins de sa population, la Guinée importe chaque année plus de 400 000 tonnes de riz asiatique et environ la moitié de ses besoins en huile alimentaire.

18. Changements climatiques et vulnérabilité: Les effets des changements climatiques impactent gravement tous les aspects de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) en Guinée, par leur incidence sur la disponibilité de l'eau, les cultures, l'élevage, la pêche, les forêts et le fonctionnement des écosystèmes dans leur ensemble. Les quatre dimensions de la SAN des populations sont ainsi affectées: une disponibilité réduite des produits alimentaires, une augmentation des prix des aliments, une qualité réduite des aliments, des ventes anticipées des actifs et une instabilité des approvisionnements. Les exploitations agricoles familiales sont particulièrement vulnérables face aux effets des changements climatiques³⁹.

Éducation

19. Le taux d'alphabétisation des adultes en Guinée est faible et s'élève à 45 pour cent en 2021 (31 pour cent pour les femmes contre 61 pour cent pour les hommes)⁴⁰. Le taux d'achèvement de l'école primaire est faible: il s'établissait à 59 pour cent en 2020, et à un niveau encore plus bas pour les filles (52 pour cent)⁴¹. Le système éducatif guinéen a été particulièrement mis à l'épreuve par l'urgence sanitaire causée par la pandémie de COVID-19 et la résurgence de l'épidémie d'Ebola dans le pays.

Problématique femmes-hommes, équité et inclusion sociale

20. En 2021, la République de Guinée se classait 182^e sur 191 pays selon l'indice d'inégalité de genre. La représentation des femmes au Parlement est très limitée, avec seulement 16,7 pour cent des sièges occupés par des femmes⁴². Le taux de participation des femmes au marché du travail était de 42,9 pour cent en 2019⁴³ contre 62 pour cent pour les hommes⁴⁴. La Guinée occupe la 95^e place sur la liste des 140 pays classés selon l'indice « institutions sociales et égalité des genres » de l'OCDE⁴⁵. Les crises à répétition et les initiatives trop rares en faveur des femmes au cours des quinze dernières années⁴⁶ ont limité l'amélioration de la situation. Les défis dans le secteur agrosylvopastoral sont importants, car les femmes sont souvent marginalisées: accès limité à la terre, accès difficile aux moyens de production, etc.⁴⁷

21. Outre l'absence de représentation politique et le faible taux de participation au marché du travail, les femmes en Guinée sont confrontées à plusieurs défis qui sont principalement dus aux normes sociales⁴⁸. Malgré plusieurs efforts nationaux, les mariages forcés et les mariages d'enfants restent une pratique courante dans le pays: alors que l'âge légal du mariage est de 18 ans, 21 pour cent des filles guinéennes sont mariées avant l'âge de 15 ans, ce pourcentage atteignant 28 pour cent dans les zones rurales⁴⁹. Les mutilations génitales féminines (MGF) sont des pratiques très répandues dans le pays chez les filles âgées de 15 à 19 ans (97 pour cent)⁵⁰.

Migrants et réfugiés

22. En 1999, la République de Guinée était classée comme le plus grand pays d'accueil de migrants en Afrique. Au cours des 20 dernières années, cette tendance a été en constante diminution pour le pays qui, selon les dernières données, enregistre aujourd'hui 121 400 migrants internationaux (0,9 pour cent de la

³⁹ FIDA, op. cit.

⁴⁰ Banque mondiale, op. cit.

⁴¹ Ibid.

⁴² ONU Femmes, 2022. Fiche pays Guinée.

⁴³ Pour la Guinée, les données 2019 sont les plus récentes disponibles à ce jour.

⁴⁴ Banque mondiale, op. cit.

⁴⁵ OCDE, 2023. Indice Institutions sociales et égalité des genres (SIGI) 2023. [Consulté le 27 mars 2023]. <https://stats.oecd.org/index.aspx?datasetcode=SIGI2023#>

⁴⁶ Il s'agit notamment de l'élaboration d'une Stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre (VBG) dès 2010, d'une Politique nationale du genre (2011, révisée en 2017) et d'un Plan d'action national sur l'égalité entre les hommes et les femmes 2021-2025.

⁴⁷ World Bank Guinea, 2019. The Economic Benefits of a Gender Inclusive Society.

⁴⁸ UNICEF, 2019. Aperçu du système d'état civil en Guinée.

⁴⁹ FNUAP, 2022. Tableau de bord des adolescents et des jeunes, Guinée.

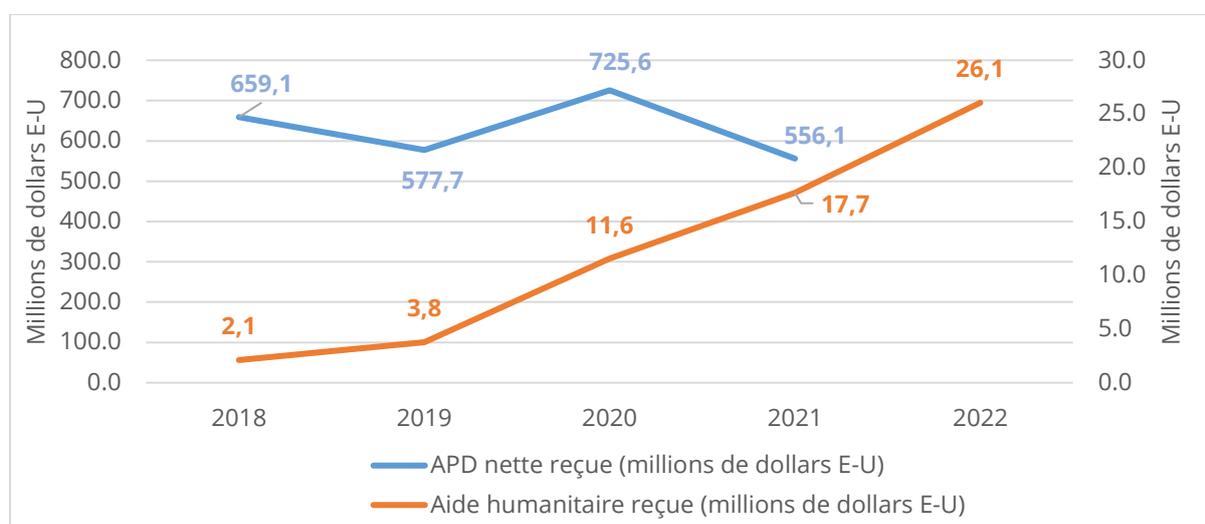
⁵⁰ USAID, 2012. DHS survey.

population totale)⁵¹, provenant principalement de pays limitrophes comme le Mali ou la Sierra Leone. Près d'un demi-million de nationaux ont émigré vers des pays étrangers dont la France (en 2019 comme en 2018, le nombre de demandeurs d'asile de Guinée en France occupait la 4^e place derrière l'Afghanistan, l'Albanie et la Géorgie)⁵².

Aide internationale

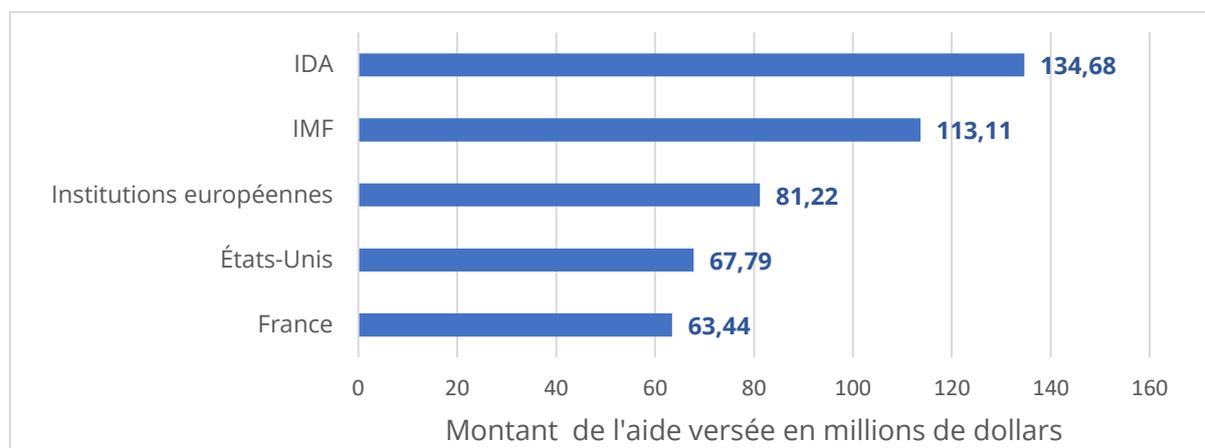
23. Au cours de la période 2018-2020, la République de Guinée a reçu en moyenne annuelle 695 millions de dollars des États-Unis (ci-après dollars) bruts d'aide publique au développement (APD). La proportion de l'APD nette par rapport au PIB est restée stable au cours des quatre dernières années, contrairement à l'aide humanitaire qui a enregistré une augmentation importante depuis 2019 (figure 2), probablement en réponse aux différentes crises qu'a traversé le pays (COVID-19, Ebola, inondations, etc.). Les principales sources d'APD en Guinée au cours des dernières années ont été l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (IDA), le Fonds monétaire international (FMI) et les institutions européennes, suivies par les États-Unis et la France (figure 3).

Figure 2: Aide internationale à la Guinée sur la période 2018-2022



Source: Données extraites des sites Web de la Banque mondiale et de l'OCHA - FTS de l'ONU [consulté le 06/07/2023]. Les données de l'APD pour 2022 ne sont pas disponibles.

Figure 3: Cinq premiers donateurs de l'aide publique au développement brute pour la Guinée par an, moyenne 2017-2020



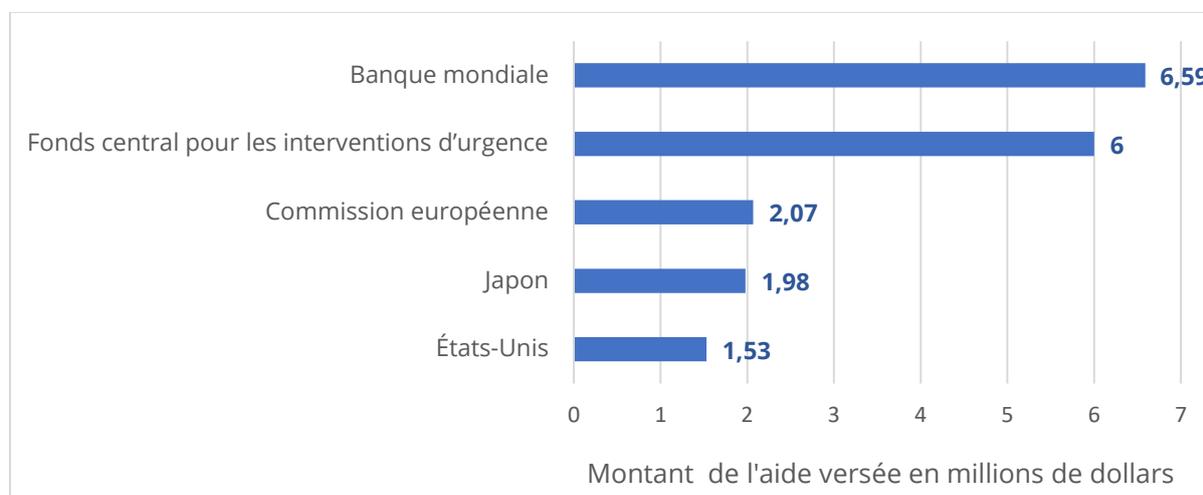
Source: OCDE-CAD, OCHA - FTS de l'ONU. Consulté le 06/07/2023.

⁵¹ UN DESA, 2020. World Population Statistics.

⁵² Forum Réfugiés - Cosi, 2021. Comprendre la migration guinéenne.

24. En ce qui concerne l'aide humanitaire, les principaux donateurs ont été la Banque mondiale, suivie du Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF), de la Commission européenne, puis du Japon et des États-Unis.

Figure 4: Cinq principaux donateurs d'aide humanitaire pour la Guinée, moyenne 2019-2022



Source: Données extraites du site de l'OCHA – FTS de l'ONU. Consulté le 06/07/2023.

Objectifs de développement durable (ODD) et politiques nationales

25. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) couvre la période 2018-2023; il a été élaboré parallèlement au Plan national de développement économique et social (PNDES) 2016-2020 afin d'assurer un alignement optimal sur les priorités nationales. Il identifie trois priorités stratégiques: i) la promotion de la bonne gouvernance pour le développement durable; ii) la transformation économique et la gestion des ressources naturelles; et iii) le développement inclusif du capital humain. Le PNUAD guide l'action de l'équipe de pays des Nations Unies (UNCT), avec un accent particulier sur les services sociaux de base (éducation, santé, emploi et protection sociale) ainsi que les secteurs porteurs de la croissance économique nationale, à savoir l'agriculture, la pêche et l'élevage.

26. Les politiques nationales suivantes présentent un intérêt particulier pour cette évaluation (le PAM ayant contribué à leur élaboration, leur coordination et leur mise en œuvre, et au renforcement des capacités des ministères concernés) ou sont en relation avec les activités du PAM:

- **Le PNDES 2016-2020** est aligné sur l'Agenda 2030. Ce document identifie les principaux défis socio-économiques du pays tels que l'état de droit, la cohésion sociale, la croissance économique et la valorisation du capital humain⁵³.
- **Un Programme de Référence Intérimaire (PRI) de la Transition** vient d'être élaboré en 2022 pour prendre la suite du PNDES.
- **Le Rapport National Volontaire (RNV)** de 2018 montre les efforts du pays pour 'atteindre les ODD, notamment dans les domaines de l'accès à l'eau potable, 'à l'énergie propre et à un prix abordable ainsi que la mise en place de cadres de vie sûrs et résilients⁵⁴.
- **La «Vision 2040 pour une Guinée émergente et prospère»** est structurée autour de six piliers principaux et de priorités stratégiques connexes. Elle vise à combattre les inégalités sociales préexistantes et à faire passer le pays de la catégorie des pays les moins avancés à celle des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, d'ici 2040⁵⁵.
- **La Politique Nationale d'Alimentation et de Nutrition (PNAN)** 2014: conformément à l'ODD 2, cette Politique vise à garantir un accès équitable et durable à la sécurité alimentaire pour la

⁵³ République de Guinée, 2016. Plan national de développement économique et social 2016-2020.

⁵⁴ République de Guinée, 2018. Contribution nationale volontaire à la mise en œuvre des ODD au Forum politique de haut niveau – New York, juillet 2018.

⁵⁵ Ministère du Plan et de la Coopération internationale, 2017. Vision 2040 pour une Guinée émergente et prospère.

population guinéenne, en éradiquant la sous-alimentation et en réduisant la malnutrition⁵⁶. L'élaboration d'un deuxième Plan national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNIASAN) en 2016-2017 a pris en compte les succès et limites du premier Plan et une nouvelle dimension importante, à savoir la nutrition. La Politique nationale multisectorielle de nutrition 2018-2030 a également été déclinée en un Plan Stratégique National Multisectoriel de Nutrition (PSNMN)⁵⁷ couvrant une période de cinq ans de 2018 à 2023.

- **Le Programme Accéléré de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle et de Développement Agricole Durable (PASANDAD, 2016-2020)**⁵⁸ est un programme multisectoriel visant à dynamiser les filières agricoles et à lutter contre la sous-alimentation, la malnutrition et l'insécurité alimentaire, en intégrant tous les secteurs agricoles et non agricoles qui y contribuent.

1.3. Sujet de l'Évaluation

27. Le PAM est présent en Guinée depuis 1964, avec une assistance combinant l'aide alimentaire d'urgence, l'alimentation scolaire, la prévention et le traitement de la malnutrition, et le soutien aux moyens d'existence des personnes vulnérables, en intégrant une perspective de genre. Au cours de la dernière décennie, le PAM est notamment intervenu en réponse à l'épidémie de la maladie à virus Ebola (MVE) de 2014-2015, qui a durement frappé la Guinée. Le PAM a joué un rôle moteur dans la riposte nationale à Ebola en mettant en place une plateforme de services communs (services aériens humanitaires, appui aux chaînes d'approvisionnement, etc.). Depuis 2015, le PAM a également transposé à plus grande échelle ses activités d'appui aux cantines scolaires, en valorisant la production locale grâce aux achats locaux et en ouvrant la voie à l'élaboration d'une politique nationale d'alimentation scolaire.

28. Le PAM dispose actuellement d'un bureau principal à Conakry, de trois sous-bureaux à Boké, Nzérékoré et Kankan, et de cinq antennes de terrain (Labé, Koundara, Guéckédou, Faranah et Kissidougou).

29. Le PSP représente le nouveau cadre institutionnel du PAM pour définir la stratégie et la programmation pluriannuelles au niveau du pays. Le PSP est associé au déploiement d'autres outils stratégiques institutionnels que sont le Cadre de résultats institutionnel et le portefeuille budgétaire national.

Les plans stratégiques du PAM en Guinée

30. La période couverte par l'évaluation correspond à la mise en œuvre de deux PSP: le Plan stratégique de pays provisoire de transition (PSPP-T), qui s'étend de janvier 2018 à juin 2019; le Plan stratégique de pays provisoire (PSPP) qui a démarré en juillet 2019 pour une période initiale de trois ans, prolongée une première fois jusqu'en juin 2023, puis à nouveau jusqu'en juin 2024. Ces deux plans stratégiques ont été élaborés sur la base: i) des consultations menées avec le Gouvernement et les autres partenaires stratégiques; ii) des priorités du PNDES 2016-2020 ainsi que des grandes orientations des politiques sectorielles; iii) des actions prioritaires identifiées dans le PNUAD 2018-2022; et iv) des recommandations des évaluations réalisées par le PAM en Guinée et dans la région, en particulier l'Évaluation du programme de pays 2013-2017 et l'Évaluation de l'intervention menée par le PAM pour faire face à la crise de la maladie à virus Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014-2015.

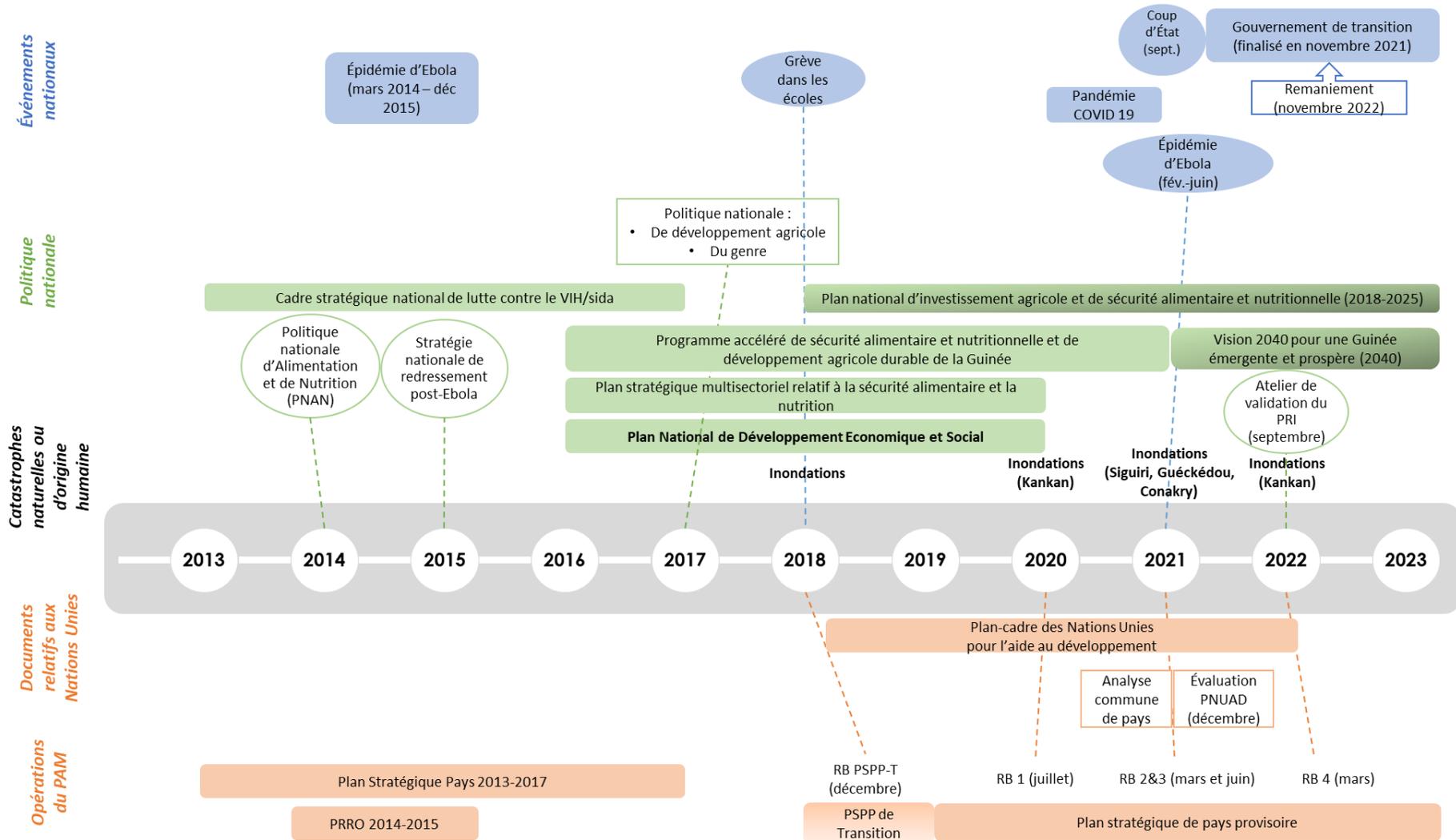
31. La figure 5 resitue le PSPP-T et le PSPP dans le cadre plus large des opérations menées par le PAM depuis 10 ans en Guinée, des événements marquants à l'échelle nationale, des principales politiques élaborées et du PNUAD. Parmi les faits sociopolitiques majeurs survenus dans le pays, il convient de noter d'importants mouvements de grèves en 2018-2019, qui ont perturbé le fonctionnement des écoles (et donc des cantines) ainsi que le coup d'État de septembre 2021, suivi d'une période de transition politique. Outre la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) et les restrictions de mouvement qu'elle a imposées, la réapparition de la MVE a constitué une autre crise sanitaire importante, certes plus localisée (en Guinée forestière). Concernant les autres catastrophes naturelles, la période 2018-2023 est essentiellement marquée par plusieurs inondations, également localisées.

⁵⁶ République de Guinée, 2014. Politique Nationale d'Alimentation et de Nutrition.

⁵⁷ Mouvement *Maximizing the Quality of Scaling Up Nutrition Plus* (MQSUN+), 2018. Plan Stratégique National Multisectoriel de Nutrition (PSNMN).

⁵⁸ Ministère du Plan et de la coopération internationale, 2017. Programme accéléré de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de développement agricole durable de la Guinée, 2016-2020.

Figure 5: Contexte national et aperçu des opérations du PAM en Guinée sur les 10 dernières années (2013-2023)



Source: EE à partir de sources multiples dont les ACR (rapports annuels de pays) et les dossiers sur le pays de 2018 à 2022 et les documents de politiques/stratégies nationales.

32. **Logique d'intervention du PSPP-T 2018-2019.** Inscrit dans la continuité du Programme de pays 2013-2017, le PSPP-T cherche à créer des synergies avec le Gouvernement et des partenariats avec d'autres parties prenantes. Le changement stratégique visé est celui d'une approche transformatrice du genre et de la promotion de l'égalité des sexes dans les différents domaines d'action que sont l'alimentation scolaire, la lutte contre la malnutrition et l'accès des petits exploitants au marché afin de garantir l'accès à l'alimentation pour tous. Le PSPP-T est structuré en trois effets directs stratégiques (EDS), qui couvrent les domaines suivants: alimentation scolaire et assistance alimentaire (EDS 1), nutrition (EDS 2), renforcement des moyens d'existence des petits exploitants et achats locaux (EDS 3) – cf. tableau 10 en annexe 8.1.2. Il a connu une révision budgétaire (RB), essentiellement destinée à accroître le nombre de bénéficiaires afin de mieux faire face aux besoins.

33. **Logique d'intervention du PSPP 2019-2023.** En l'absence d'examen stratégique national Faim zéro, le PSPP cherche à opérer deux principales réorientations stratégiques: i) une transition progressive de l'assistance alimentaire directe vers un partenariat technique avec le Gouvernement; ii) une mise en avant du rôle du PAM en tant que catalyseur de solutions pérennes au problème de la faim, en lieu et place de son rôle d'agent d'exécution. En outre, le PSPP poursuit la réorientation amorcée lors du PSPP-T vers des activités de renforcement de la résilience et d'amélioration des moyens d'existence, ainsi que l'intégration d'une dimension nutritionnelle dans toutes les interventions où cela est possible.

34. Combinant la réponse aux urgences, l'appui au système de protection sociale, le traitement des causes profondes de la malnutrition et le renforcement des capacités nationales pour promouvoir la résilience des populations à long terme, le PSPP a initialement été décliné à travers cinq effets directs stratégiques et cinq activités (A), qui couvrent les domaines suivants: alimentation scolaire (EDS 1/A1), assistance alimentaire et nutritionnelle d'urgence (EDS 2/A2), nutrition (EDS 3/A3), résilience et renforcement des moyens d'existence des petits exploitants (EDS 4/A4), renforcement des capacités des institutions nationales et d'autres partenaires (EDS 5/A5). Un sixième EDS réalisé par le biais de deux activités supplémentaires – services aériens humanitaires (A6) et services de chaîne d'approvisionnement à la demande (A7) – a été ajouté en février 2021 en réponse à la pandémie de COVID-19. Le tableau 11 en annexe 8.1.2 présente la structure générale du PSPP avec chaque EDS et les activités, les modalités d'assistance et les groupes cibles correspondants.

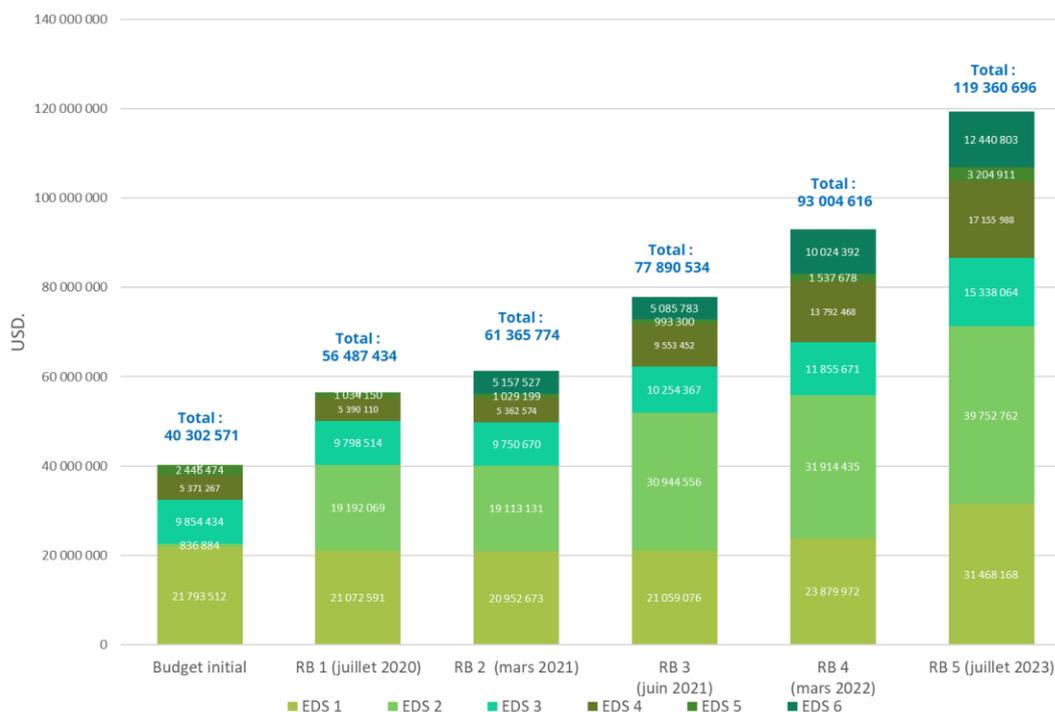
35. **Évolution budgétaire du PSPP-T 2018-2019.** Le budget initial du PSPP-T s'élevait à 15,1 millions de dollars pour une couverture de 153 286 bénéficiaires⁵⁹. La RB a quasiment doublé le nombre de bénéficiaires prévus, pour un coût total ajusté à 16,8 millions de dollars (cf. annexe 8). Outre l'évolution des besoins et de la situation alimentaire et nutritionnelle, cette RB était également motivée par la nécessité d'absorber de nouvelles allocations de fonds ainsi que des surplus de vivres en stock consécutifs aux grèves dans les écoles. Le budget supplémentaire était principalement concentré sur l'EDS 3 (renforcement de la résilience des petits producteurs), à hauteur de 79,5 pour cent des coûts supplémentaires de transferts et de mise en œuvre, associé à la mise en place d'une assistance alimentaire (en vivres) pour la création ou la réhabilitation d'actifs.

36. **Évolution budgétaire du PSPP 2019-2023.** Le budget initial total du PSPP s'élevait à 40,3 millions de dollars pour la période 2019-2022, ciblant 381 457 bénéficiaires⁶⁰. Le PSPP a fait l'objet de cinq révisions budgétaires principalement destinées à: i) intensifier la réponse du PAM aux crises dans le cadre de l'EDS 2 compte tenu des défis socio-économiques posés par la pandémie de COVID-19; ii) fournir des services de transport et de logistique en réponse à la résurgence de l'épidémie de MVE de 2021; iii) étendre la durée du PSPP d'un an (du 1^{er} juillet 2022 au 30 juin 2023), puis d'encore un an (1^{er} juillet 2023 au 30 juin 2024) pour s'aligner sur le PNUAD, préparer le prochain PSP dans de bonnes conditions et 'utiliser des fonds supplémentaires reçus en février 2023 (financement du FMI via le Gouvernement guinéen). Avec plus de 119 millions de dollars dans la RB 5 de juillet 2023, le plan basé sur les besoins (NBP) a été multiplié par trois par rapport au budget initial. L'essentiel de cet accroissement budgétaire est lié l'EDS 2 (+ 31 millions de dollars) et, dans une moindre mesure, à l'ajout de l'EDS 6 (services de transport et logistique lors des crises) ainsi qu'à une augmentation des moyens financiers prévue sur le volet Résilience (EDS 4).

⁵⁹ PAM, 2017. Guinea Transitional interim country strategic plan documents. Year 2018-2019.

⁶⁰ PAM, 2019. Plan stratégique de pays provisoire - Guinée (2019-2022).

Figure 6: Évolution et répartition budgétaire par effet direct stratégique, PSPP (2019-2023)



Source: EE à partir du PSPP (2019-2023) et des narratifs des révisions budgétaires 1 à 4.

37. Mobilisation de ressources et exécution du budget⁶¹. Comme le montre le tableau 2, les trois quarts des ressources affectées à la mise en œuvre du PSPP-T ont été effectivement dépensés, avec des taux d'exécution très variables d'un EDS à l'autre et d'une activité à l'autre. L'EDS 3, axé sur l'appui aux petits producteurs, a été globalement moins bien financé que les deux autres EDS du PSPP-T et son niveau d'exécution budgétaire est plus faible. Concernant le PSPP, son taux d'exécution correspond à plus des trois quarts des ressources allouées suite à la très récente révision budgétaire (tableau 3). Les EDS 1 (alimentation scolaire) et 2 (aide alimentaire d'urgence) concentrent à eux seuls plus de la moitié du plan basé sur les besoins (figure 8). L'EDS 6, et plus spécifiquement l'activité 6 liée aux services aériens fournis par le PAM lors des crises, est particulièrement bien exécuté (à hauteur de 153 pour cent).⁶²

⁶¹ Il faut noter que les NBP intégrés ici ne sont pas forcément alignés avec ceux présentés dans les jeux de données Resource_situation, possiblement du fait de l'exclusion des ressources non dépensées.

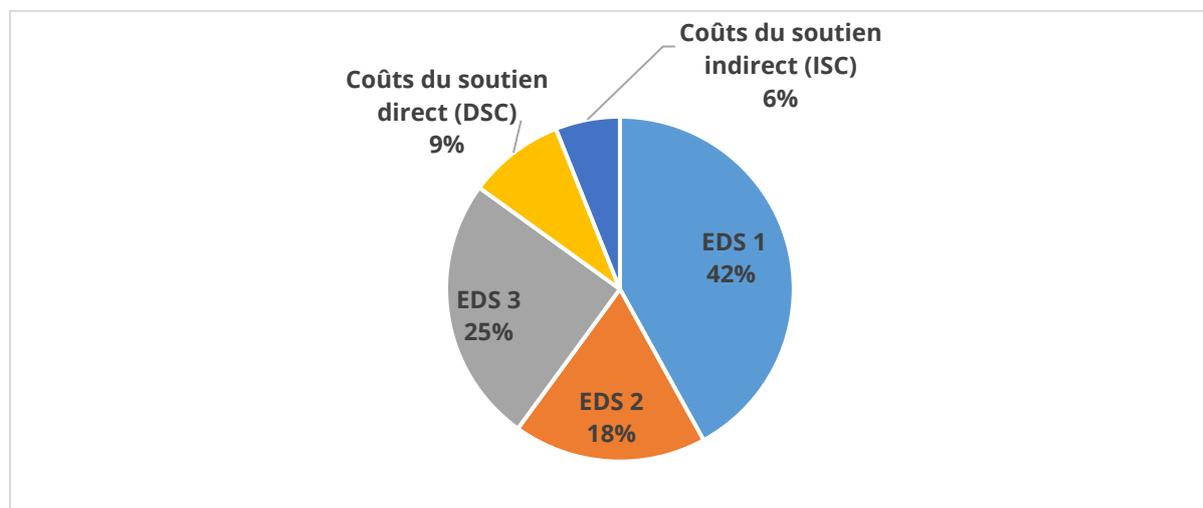
⁶² Le fait que certaines lignes de dépenses puissent excéder largement les ressources allouées s'explique par la flexibilité d'une partie des financements, qui ne sont fléchés sur aucune activité ou aucun EDS en particulier, mais sur l'ensemble du portefeuille du PAM dans le pays.

Tableau 2: PSPP-T (2018-2019) – Aperçu général de la situation financière au 7 juillet 2023

Effet direct stratégique (EDS)	Activité	Plan basé sur les besoins (NBP)	Plan de mise en œuvre (IP)	Pourcentage IP sur NBP	Dépenses ⁶³	Pourcentage des dépenses sur l'IP
EDS 1	A1	6 601 951	5 770 264	87%	4 872 930	84%
	A2	469 607	722 449	154%	370 838	51%
	A3	37 146	333 960	899%	-	0%
Sous-total EDS 1		7 108 704	6 826 673	96%	5 243 768	76%
EDS 2	A4	22 690	178 000	784%	161 185	91%
	A5	2 521 409	1 315 463	52%	1 877 121	143%
	A6	525 090	563 248	107%	573 247	102%
Sous-total EDS 2		3 069 189	2 056 711	67%	2 611 553	127%
EDS 3	A7	1 248 427	1 366 901	109%	467 017	34%
	A8	3 050 680	1 360 199	45%	768 326	56%
Sous-total EDS 3		4 299 107	2 727 100	63%	1 235 343	45%
Total Coût direct opérationnel		14 477 000	11 610 484	80%	9 090 664	78%
Coûts du soutien direct (DSC)		1 553 356	1 378 193	89%	1 307 020	95%
Coûts du soutien indirect (ISC)		1 027 092	882 110	86%	0	0%
Total		17 057 447	13 870 788	81%	10 397 684	75%

Source: CPB_Resources_Overview_EV. Données extraites le 7 juillet 2023

Figure 7: Répartition du plan basé sur les besoins par EDS pour le PSPP-T (2018-2019)



Source: CPB_Resources_Overview_EV. Données extraites le 7 juillet 2023.

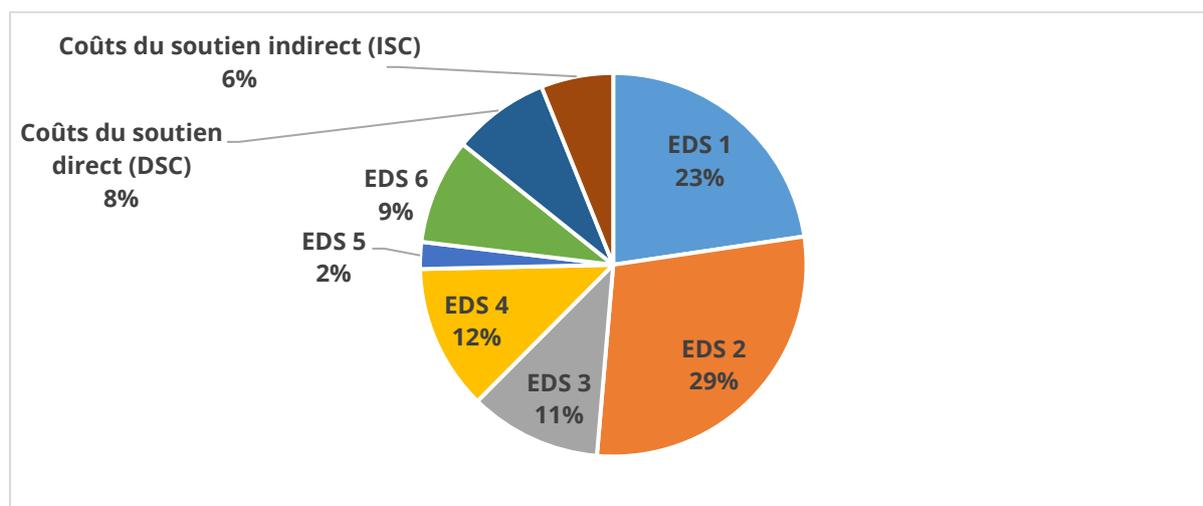
⁶³ Pour le PSPP-T, les ressources allouées équivalent aux dépenses.

Tableau 3: PSPP (2019-2023) – Aperçu général de la situation financière au 7 juillet 2023

Effet direct stratégique (EDS)	Activité	Plan basé sur les besoins (NBP)	Ressources disponibles (07/2023)	Ressources allouées	Pourcentage des ressources disponibles par rapport au NBP	Plan de mise en œuvre (IP)	Dépenses	Pourcentage des dépenses sur l'IP
EDS 1	A1	27 023 708	16 856 435	9 278 930	62%	14 332 712	12 398 540	84%
Sous-total EDS 1		27 023 708	16 856 435	9 278 930	62%	14 332 712	12 398 540	84%
EDS 2	A2	34 269 279	23 280 351	13 170 390	68%	17 085 616	13 715 037	79%
Sous-total EDS 2		34 269 279	23 280 351	13 170 390	68%	17 085 616	13 715 037	79%
EDS 3	A3	13 189 590	7 325 472	5 384 210	56%	6 113 258	6 972 417	112%
Sous-total EDS 3		13 189 590	7 325 472	5 384 210	56%	6 113 258	6 972 417	112%
EDS 4	A4	14 611 339	15 038 693	7 712 434	103%	14 434 380	7 643 792	53%
Sous-total EDS 4		14 611 339	15 038 693	7 712 434	103%	14 434 380	7 643 792	53%
EDS 5	A5	2 704 309	1 946 614	684 059	72%	1 217 622	678 522	56%
Sous-total EDS 5		2 704 309	1 946 614	684 059	72%	1 217 622	678 522	56%
EDS 6	A6	9 750 405	4 307 477	3 482 296	44%	3 093 441	4 739 265	153%
	A7	871 200	0	0	0%	0	0	-
Sous-total EDS 6		10 621 605	4 307 477	3 482 296	41%	3 093 441	4 739 265	153%
Total Coût direct opérationnel		102 419 829	68 755 043	39 712 319	67%	56 277 029	46 147 573	81%
Coûts du soutien direct (DSC)		9 711 428	5 563 640	4 425 498	57%	5 802 703	5 096 584	87%
Coûts du soutien indirect (ISC)		7 229 439	-	2 151 105	-	4 035 183	-	0%
Pas spécifique aux activités			6 260 571	38 231				
Total		119 360 696	80 579 253	46 327 153	68%	66 114 914	50 626 992	77%

Source: CPB_Resources_Overview_EV. Données extraites le 7 juillet 2023.

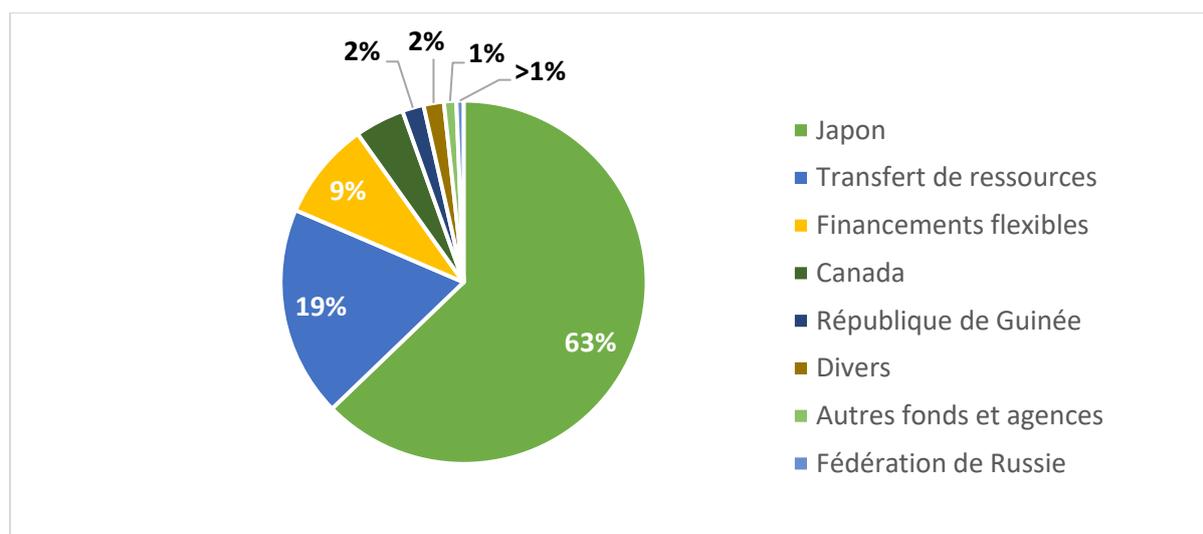
Figure 8: Répartition du plan basé sur les besoins par EDS pour le PSPP (2019-2023)



Source: CPB_Resources_Overview_EV. Données extraites le 7 juillet 2023.

38. **Sources de financement.** Concernant le PSPP-T 2018-2019 (figure 9), le Japon est de loin le principal donateur. Par ailleurs, une grosse partie des fonds correspond à un transfert de ressources internes au PAM depuis le Programme de pays 2013-2017 à la suite de sa clôture.

Figure 9: Sources de financement du PSPP-T (2018-2019)

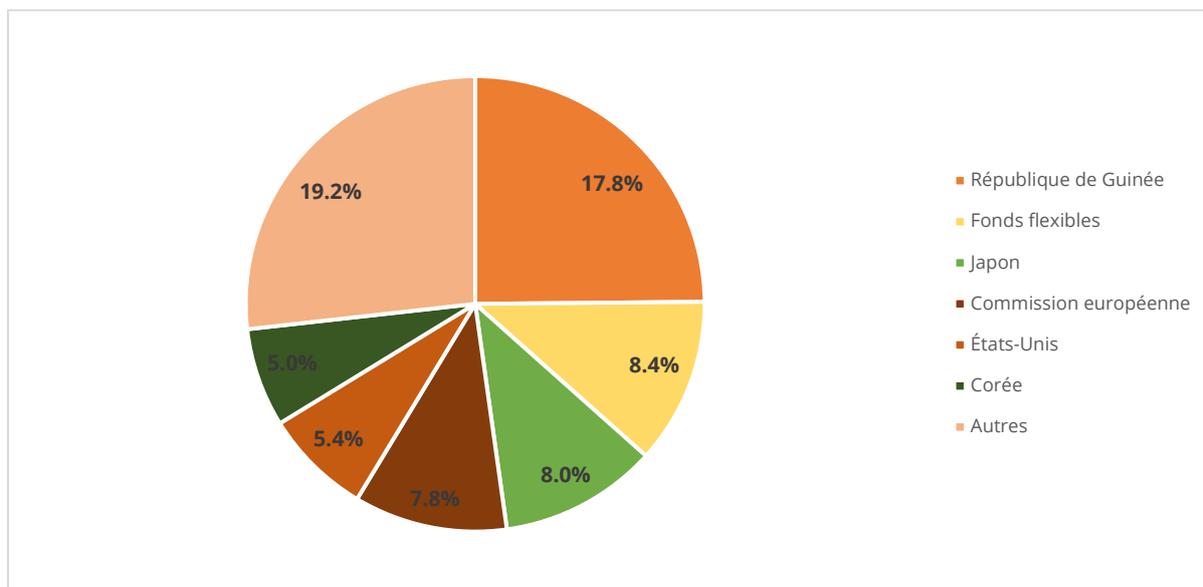


Source: EE à partir du CSP Resource situation. Données du 29 juillet 2019.

39. Concernant le PSPP (figure 10), la majeure partie du financement provient du FMI via le Gouvernement guinéen (21 millions de dollars). Ce nouveau financement a été obtenu début 2023. À la date de collecte de données en mai 2023, ces fonds n'avaient pas encore été utilisés. Ils constitueront la majeure partie des ressources disponibles pour 2023, avec deux contraintes notables: un délai 'court (fin décembre 2023) et une flexibilité limitée (49 pour cent des fonds alloués à l'EDS 2 et 31 pour cent à l'EDS 1)⁶⁴. Le Japon reste un gros contributeur (9,5 millions de dollars), suivi de la Commission européenne (9,3 millions de dollars) et des États-Unis (6,5 millions de dollars). Les autres donateurs incluent notamment des donateurs privés (3 pour cent), le Fonds pour la consolidation de la paix des Nations Unies (2,5 pour cent), ou encore l'Allemagne et la Chine (2 pour cent respectivement). Voir le tableau complet des donateurs en annexe 8.1.3.

⁶⁴ Source: CPB_Analysis_details. Données extraites le 5 juillet 2023.

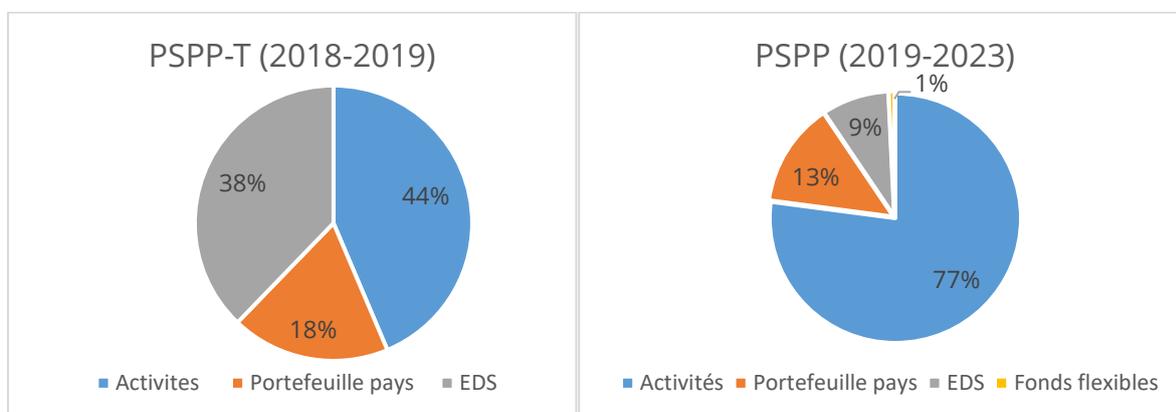
Figure 10: Sources de financement du PSPP (2019-2023)



Source: EE à partir du CSP_Ressource_Situation. Données extraites le 10 juillet 2023. NB: Les pourcentages correspondent aux contributions par rapport au plan basé sur les besoins (NBP).

40. Affectation des fonds. Le niveau d'affectation des fonds des donateurs est peu flexible, avec respectivement 18 et 14 pour cent des fonds du PSPP-T et du PSPP affectés à l'ensemble des activités du PAM en Guinée (portefeuille pays). Les fonds sont majoritairement affectés au niveau d'activités spécifiques: 44 pour cent pour le PSPP-T et 71 pour cent pour le PSPP (figure 11). Sur le PSPP, la majeure partie des principaux donateurs (à l'exception du Japon) ont en effet fléchi leurs contributions sur des activités spécifiques.

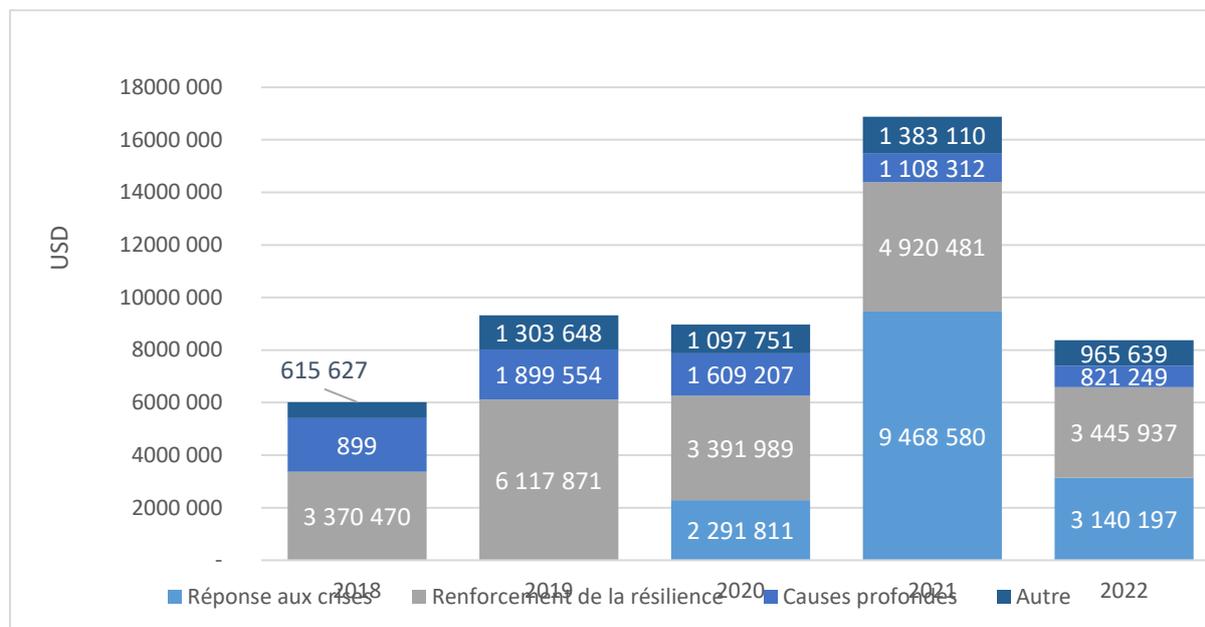
Figure 11: Niveau d'affectation des fonds des donateurs du PSPP-T (2018-2019) et du PSPP (2019-2023)



Source: EE à partir du CPB Grant Balance report. Données extraites le 4 juillet 2023.

41. Utilisation des fonds disponibles. Si l'on examine conjointement le PSPP-T et le PSPP, les fonds ont été en majorité dévolus au renforcement de la résilience, sauf au moment de la pandémie de COVID-19, dont le pic en 2021 s'est traduit par une augmentation des ressources et une plus forte allocation à la gestion des crises en termes de part de budget (figure 12). Le traitement des causes profondes de la malnutrition et de la faim a fait l'objet de dépenses décroissantes de 2018 à 2022.

Figure 12: Répartition des dépenses par domaine prioritaire et par année pour le PSPP-T et le PSPP

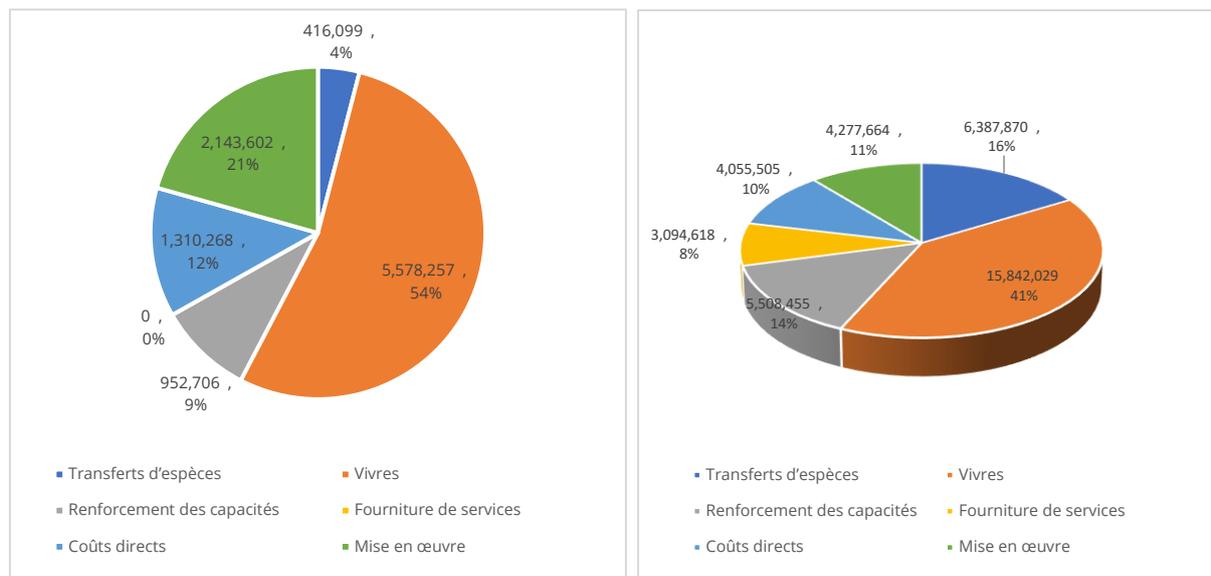


Source: EE à partir du EV_CPB_Resources_Overview. Données extraites le 19 juin 2023.

42. Bénéficiaires: Qu'il s'agisse du PSPP-T ou du PSPP, les tendances générales reflètent un nombre de bénéficiaires atteints inférieur aux prévisions annuelles, à l'exception d'un dépassement substantiel en 2018. Ce dépassement est lié à l'expansion des activités de l'EDS 1 (du PSPP-T), plus particulièrement des activités liées aux cantines scolaires pour absorber un surplus de ressources et de vivres (accumulés suite à une grève des enseignants). Les hommes et les femmes bénéficient de manière relativement égale des interventions du PAM, bien que l'on remarque tout de même une légère prépondérance des hommes bénéficiaires sur le PSPP (2019-2023). Voir l'annexe 8.1.5 pour plus de détails.

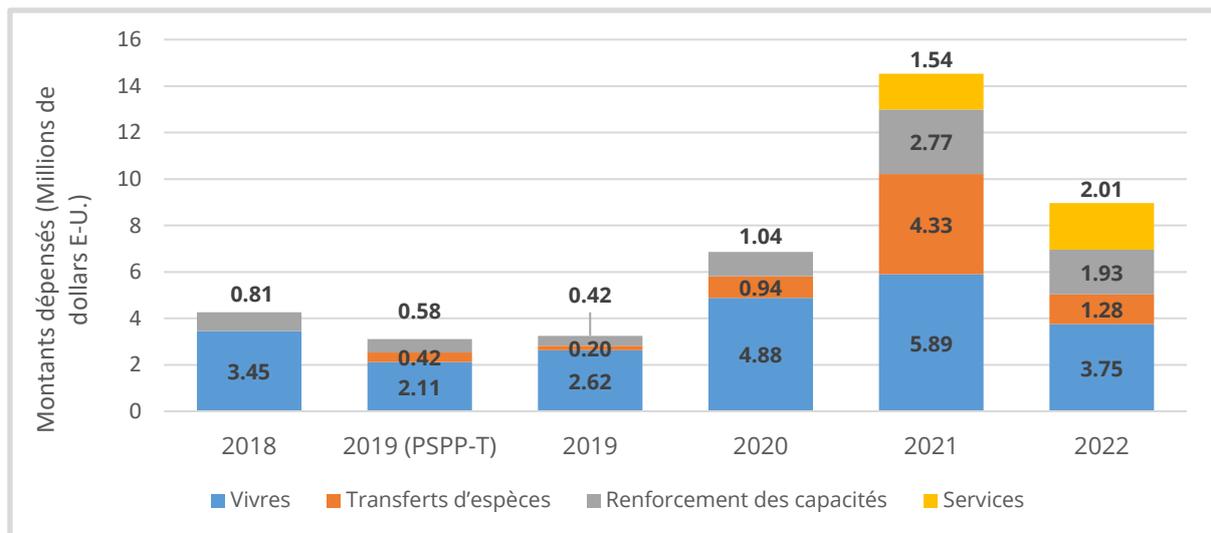
43. Modalités de distribution: La majorité des dépenses sur le PSPP-T et le PSPP est dévolue à la distribution de vivres (respectivement 54 pour cent et 41 pour cent) (figure 13). On note qu'aucun transfert d'espèces n'a eu lieu en 2018, et que la part dévolue aux transferts d'espèces est systématiquement plus faible que celle destinée aux vivres. Il faut noter le changement stratégique opéré entre les deux plans de pays, où les transferts d'espèces prennent de plus en plus d'importance dans les modalités d'assistance, même s'ils sont encore loin de valoir les dépenses en vivres (figure 14). Globalement, les quantités de vivres distribués sont inférieures aux prévisions, à l'exception des distributions pour l'EDS 1 du PSPP-T en 2019 (qui représentaient 139 pour cent du volume planifié), a priori en raison des reports de distributions dans les cantines consécutifs aux longues grèves de 2018 'des délais d'approvisionnement en riz sur les fonds japonais (aide alimentaire KR). Voir l'annexe 8.1.4 pour les données concernant les distributions de vivres et les transferts d'espèces.

Figure 13: PSPP-T (2018-2019) [à gauche] et PSPP (2019-2023) [à droite] – Répartition des dépenses par type de coût (en dollars)



Source: EE à partir du EV_CPB_Resources_Overview.
Données extraites le 5 juillet 2023.

Figure 14: Évolution des dépenses par modalité de 2018 à 2022



Source: IRM Analytics. CPB-PlanVSActuals_Report_PSPP-T (2018-2019) et CPB-PlanVSActuals_Report_PSPP 2019-2023. Données extraites le 19 juin 2023.

1.4. Méthodologie, limitations et considérations éthiques de l'évaluation

44. L'évaluation est structurée autour des questions d'évaluation et sous-questions des termes de référence (TdR), avec une matrice d'évaluation (disponible en annexe 5) incluant des indicateurs pour chaque sous-question et les différentes dimensions de l'analyse.

45. L'EE a utilisé une approche mixte de collecte de données quantitatives et qualitatives, en combinant différents outils de collecte et techniques d'entretien, tel que résumé dans le tableau 4 et détaillé dans l'annexe 3.

Tableau 4: Approche méthodologique de la phase de collecte de données

Entretiens avec des informateurs clés	Discussions de groupe et entretiens individuels auprès des populations	Observations directes de terrain	Enquête auprès des ménages
<p>Entretiens avec des personnes-ressources à l'échelle nationale, régionale et locale (cf. annexe 10):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bureau de pays: 17 entretiens/25 personnes (13 femmes et 12 hommes) • Sous-bureaux et antennes: 9 entretiens/16 personnes (5 femmes et 11 hommes) • Institutions nationales (niveau central): 14 entretiens/36 personnes (9 femmes et 27 hommes) • Services techniques déconcentrés (STD): 20 entretiens/54 personnes (10 femmes et 44 hommes) • Autorités locales (communes rurales): 4 entretiens/19 personnes (19 hommes) • Partenaires coopérants: 12 entretiens/14 partenaires/50 personnes (21 femmes et 29 hommes) • Organismes partenaires du SNU (Conakry): 4 entretiens/8 personnes (2 femmes et 6 hommes) • Organismes partenaires du SNU (en région): 3 entretiens/9 personnes (4 femmes et 5 hommes) en région • Donateurs: 3 entretiens/5 personnes (1 femme et 4 hommes) • Partenaires du secteur privé: 6 entretiens/12 personnes (2 femmes et 10 hommes) 	<p>Discussions de groupe (FGD) ou entretiens individuels avec les bénéficiaires, les structures d'appui et les leaders communautaires:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comités de gestion des cantines et personnel des écoles: 11 entretiens (25 femmes et 57 hommes) • Personnel des structures de santé: 13 entretiens dont 3 dans des hôpitaux régionaux (19 femmes et 22 hommes) • Bénéficiaires directs Nutrition: 13 entretiens (60 femmes et 6 hommes) • Bénéficiaires directs Urgences: 3 entretiens (8 femmes et 18 hommes) • Organisations paysannes (OP)⁶⁵: 21 entretiens (174 femmes et 184 hommes) • Leaders communautaires: 3 entretiens (2 femmes et 7 hommes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cantines scolaires (réfectoires, cuisines et stocks): 10 • Distribution de rations à emporter: 1 • Centres/postes de santé: 10 • Actifs communautaires: 25 (dont 14 aménagements rizicoles et périmètres maraîchers et 8 magasins de stockage avec équipement post-récolte) • Entrepôt du PAM: 1 	<ul style="list-style-type: none"> • 524 ménages répondants (239 femmes, 285 hommes) • 5 régions et 13 préfectures ciblées • Couverture de toutes les activités touchant directement les populations (EDS 1, 2, 3 et 4 du PSPP)

⁶⁵ Groupements de producteurs/productrices (maraîchers ou rizicoles) et groupements/unions d'éleveuses de riz. Le décompte inclut également un comité villageois en charge du reboisement.

Considérations éthiques, gestion des risques et limites de l'évaluation

46. Le processus d'évaluation a été conforme aux exigences du PAM et des directives éthiques 2020 du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (annexe 3).

47. Le plan de travail prévu initialement, en termes de régions/préfectures sélectionnées et de nombre de sites visités, a pu être respecté. Compte tenu du temps disponible pour la phase de terrain, des réaménagements ont été opérés, en collaboration avec les bureaux de terrain du PAM, afin de prioriser les sites les plus accessibles et de réduire ainsi les temps de transport.

48. La mise à disposition de vols du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS) a facilité l'accès aux sites de Kankan et Nzérékoré. Le maintien d'une communication étroite avec le BP pour informer suffisamment en amont les parties prenantes de la venue de la mission a maximisé leur disponibilité.

49. Quelques entretiens (8) prévus à Conakry n'ont pas pu être menés, mais au total, l'EE dépasse largement le nombre de personnes interrogées prévu initialement. À l'exception d'un ancien directeur de pays, les personnes ayant eu des responsabilités au PAM pendant la période évaluée et ayant quitté leur poste sur cette période n'ont pu être interviewées à distance. Par ailleurs, les interlocuteurs disponibles, notamment parmi les donateurs interrogés, n'étaient pas toujours les points focaux en charge du suivi des opérations avec le PAM et n'ont pas pu fournir des informations précises à l'EE. Enfin, le remplacement de nombreux cadres au sein des institutions gouvernementales décentralisées (notamment dans les écoles et les centres de santé) à la suite du coup d'État a engendré une perte de la mémoire institutionnelle et réduit la qualité des informations collectées. Afin de réduire ce biais, l'EE a interrogé d'anciens points focaux des structures décentralisées et a favorisé la participation d'autres membres (villageois) des comités de gestion des cantines ou des associations de parents d'élèves.

50. Les réunions de groupe avec les bénéficiaires ont parfois été menées avec plus de 20 personnes (dans près d'une réunion sur quatre) sans que l'EE n'ait de contrôle sur ce nombre de participants, ce qui n'a pas permis un recueil optimal des données. De plus, les festivités organisées par les villageois en l'honneur du PAM, qu'il est difficile de contourner, ont à plusieurs reprises réduit le temps disponible pour les échanges avec les bénéficiaires. Par ailleurs, il n'y avait pas de distribution (vivres ou espèces) prévue pendant la mission; l'EE n'a donc pas pu planifier d'observation directe d'une distribution, à l'exception d'une remise de rations à emporter et de repas scolaires (jours de semaine uniquement). Enfin, le désistement de dernière minute du partenaire envisagé pour mener l'enquête auprès des ménages ainsi que le temps très court de formation des enquêteurs a pu altérer la qualité des données obtenues in fine. Malgré ces difficultés, la méthodologie déployée, qui combine différents outils et sources d'information, garantit un niveau satisfaisant de validité des résultats.

2. Constatations issues de l'évaluation

2.1. QE1: Dans quelle mesure le PSP s'est-il fondé sur des données factuelles et est-il orienté de façon stratégique pour répondre aux besoins des plus vulnérables?

QE1.1: Dans quelle mesure le PSPP-T et le PSPP ont-ils été éclairés par des connaissances existantes sur les défis de la faim et les questions de sécurité alimentaire et de nutrition en Guinée pour assurer leur pertinence au stade de la conception?

Constatation clé 1: La conception du PSPP est basée sur une analyse assez solide des besoins en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et tient compte des vulnérabilités spécifiques de différentes catégories de population. L'analyse présente quelques lacunes sur les aspects liés à la problématique femmes-hommes et la détermination des quantités de vivres et des montants des transferts d'espèces.

51. Contrairement au PSPP-T, qui s'est appuyé sur des données relativement anciennes (2012 pour l'insécurité alimentaire et 2015 pour la malnutrition) ou peu explicites (le document fait référence aux analyses sur les défis de la faim ayant servi à l'élaboration du PNDES), la formulation du PSPP repose sur les résultats de l'Analyse globale de la vulnérabilité, de la sécurité alimentaire et de la nutrition (AGVSAN) 2018. Les résultats de l'AGVSAN ont été discutés et validés en atelier avec les autres acteurs impliqués dans l'enquête (organismes des Nations Unies, ministères, etc.). Parmi les résultats importants de l'AGVSAN qui ont orienté le PSPP, on peut mentionner que l'insécurité alimentaire touche davantage les producteurs agricoles que les autres ménages.

52. Pour l'analyse de la malnutrition, les données de l'AGVSAN ont été complétées par celles, plus anciennes, de l'enquête démographique et de santé de 2012, ainsi qu'une évaluation conjointe du PAM et du Comité national de lutte contre le SIDA (CNLS) du statut nutritionnel et de la vulnérabilité des personnes vivant avec le virus de l'immunodéficience humaine (PVVIH) en 2014 et une enquête par grappes à indicateurs multiples de l'Institut national de la statistique (2017).

53. L'AGVSAN, combinée à ces autres sources, a permis une identification différentielle des besoins selon les moyens d'existence, le sexe et l'âge, ainsi que la prise en compte des besoins des groupes marginalisés (dont les PVVIH). L'analyse de la situation présentée dans le PSPP montre néanmoins quelques limites en ce qui concerne les aspects liés à la problématique femmes-hommes et à l'autonomisation des femmes: comme le souligne l'évaluation thématique sur le renforcement de capacités, une étude plus approfondie de la manière dont sont traités ces aspects au sein des différentes populations ciblées est nécessaire pour que les stratégies proposées par le PAM puissent avoir un impact réel sur des transformations sociétales liées au genre⁶⁶.

54. À quelques exceptions près (dont des ajustements des rations du volet Nutrition face à la non-disponibilité des intrants – cf. QE2.1), les rations alimentaires utilisées lors de la mise en œuvre du PSPP ont été calquées sur celles définies lors de sa conception. Or, la détermination des rations dans le PSPP n'est pas clairement explicitée. Le document fait simplement référence aux normes du PAM, aux déficits de consommation alimentaire et aux habitudes des communautés. Il est donc difficile d'apprécier l'adéquation de ces rations aux besoins réels et fort probablement hétérogènes des différents groupes cibles.

55. De même, les montants des transferts d'espèces sont alignés, dans le document de PSPP, sur la valeur, sur le marché, des «transferts quotidiens sous forme de produits alimentaires». Étant donné que le BP n'a pas utilisé l'outil «panier alimentaire minimum», d'après les informations fournies à l'EE lors des entretiens, il est difficile d'apprécier l'adéquation des montants aux besoins des groupes cibles. Pendant la mise en œuvre, les montants définis initialement ont été revalorisés pour tenir compte de l'augmentation des prix des denrées alimentaires sur le marché.

⁶⁶ PAM, 2022. Rapport d'évaluation décentralisée. Évaluation thématique des activités de renforcement des capacités institutionnelles en Guinée.

Constatation clé 2: Les activités de soutien aux producteurs (EDS 4) planifiées, puis mises en œuvre répondent bien aux enjeux principaux de la filière riz en Guinée, mais ne tiennent pas suffisamment compte de la grande diversité des systèmes agraires en Guinée et du temps long dans lequel doivent s'inscrire ces projets.

56. L'examen des documents relatifs à la mission d'évaluation des pertes post-récolte dans la filière riz, conduite en 2021 par le Centre d'Excellence Régional contre la Faim et la Malnutrition (CERFAM), en appui au Bureau du PAM en Guinée et en collaboration avec HELP Logistics⁶⁷, confirme que le PSPP a bien saisi cette dimension importante de la sécurité alimentaire en Guinée. Ainsi, dans le PSPP, le PAM envisage de mettre en place des sites de stockage et d'organiser des formations à la gestion du stockage afin de réduire les pertes post-récolte et d'améliorer la qualité et la sécurité sanitaire des aliments. Il prévoit aussi d'expérimenter des innovations, telles que les silos hermétiques, et d'améliorer les services de manutention et de transport des produits alimentaires. Enfin, le développement des cantines scolaires approvisionnées par les produits locaux vise à améliorer la capacité d'écoulement des récoltes.

57. Peu après le démarrage du PSPP, le BP a élaboré des procédures opérationnelles standardisées (SOP) pour la création d'actifs productifs familiaux et communautaires. Ce manuel décrit clairement les objectifs et les différentes étapes de mise en œuvre des activités 3A, ainsi que les normes de travail standard pour les différents types d'actifs les plus couramment appuyés par le PAM en Guinée. Ces normes standard ne tiennent cependant pas compte des conditions locales et de la diversité biophysique et agroécologique des différentes régions naturelles en Guinée. Par exemple, les opérations de défrichement et de dessouchage ou d'ouverture de pistes d'accès ne demandent pas la même quantité de main-d'œuvre en zone de savane et en forêt. Or, ces normes de travail déterminent en grande partie le nombre de participants aux activités 3A et le nombre de jours d'assistance alimentaire qu'ils recevront en échange de leur travail.

58. Les entretiens et observations de terrain dans les différentes régions du pays montrent que le PAM a adopté une approche assez uniforme des activités de soutien aux petits producteurs⁶⁸. L'analyse ne diffère pas selon les zones agroécologiques et autres facteurs biophysiques, environnementaux et sociaux, ce qui présente un risque. Les variétés introduites ne devraient pas être choisies seulement en fonction de leur potentiel de rendement, mais aussi selon leur degré d'adaptation aux conditions locales. Le choix des cultures devrait également être ajusté en fonction des régions naturelles, en tenant compte des pratiques locales. Dans plusieurs des zones visitées par l'EE, les producteurs bénéficiaires suggèrent d'intégrer aux appuis d'autres cultures que le riz, comme l'arachide, le maïs ou le manioc dans la préfecture de Guéckédou, ou le fonio et le maïs dans certaines zones de Labé où il n'y a quasiment pas de bas-fonds et où les sols ne sont pas propices à la riziculture inondée.

59. Les producteurs bénéficiaires, tout comme les partenaires coopérants, relèvent assez justement des problèmes liés à la durée trop courte des projets. Les financements à court terme (type SRAC⁶⁹) forcent le PAM à mettre en œuvre des actions de soutien à l'agriculture en seulement quelques mois, ce qui est incompatible avec la nature même des activités (cycles de production agricoles) et les besoins de suivi qu'elles impliquent (par exemple, suivi des effets en termes de rendement).

QE1.2: Dans quelle mesure le PSPP-T et le PSPP sont-ils alignés sur les politiques et plans nationaux et sur les ODD?

Constatation clé 3: Le PSP est bien aligné sur les politiques et stratégies nationales. La formulation et la planification des activités sont pertinentes pour la réalisation des objectifs nationaux et s'appuient sur les mécanismes de concertation en place tels que SUN.

⁶⁷ PAM, 2021. Mission d'évaluation des pertes post-récoltes pour améliorer la chaîne de valeur riz en République de Guinée; PAM, 2021. Rapport final de l'atelier national de validation de la mission d'évaluation des pertes post-récoltes pour améliorer la chaîne de valeur riz en République de Guinée.

⁶⁸ Sources: entretiens avec 21 OP/unions, regroupant 358 personnes et combinés à la visite de 24 actifs agricoles (aménagements rizicoles, périmètres maraichers, équipement post-récolte, etc.) dans 10 préfectures.

⁶⁹ *Strategic Resource Allocation Committee*. Comité interne au PAM qui examine les besoins et déficits de financement des différentes opérations dans les pays d'intervention, puis décide de l'allocation de ressources pour combler ces déficits et assurer la qualité et la continuité des opérations.

60. L'examen du PSPP-T et du PSPP montre qu'ils ont été formulés en référence et en accord avec les politiques nationales et sectorielles de la Guinée et principalement le PNDES (2016-2020), le PASANDAD (2016-2020) et le PNIASAN (2018-2025) – cf. annexe 8.2.1.

61. Du fait de cet alignement, le PSPP est conçu pour appuyer la Guinée dans la réalisation de l'objectif Faim zéro (ODD 2) et fournit également une contribution substantielle dans les domaines suivants: la réduction de la pauvreté (ODD 1), l'amélioration de la santé des populations, particulièrement des femmes enceintes et allaitantes (FEFA), des enfants de moins de 59 mois et des personnes touchées par le VIH ou la tuberculose (ODD 3), le renforcement du taux de scolarisation et de réussite dans l'enseignement primaire (ODD 4) ainsi que le renforcement de la résilience des moyens d'existence des petits producteurs aux catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques (ODD 13). Le PSPP a également été conçu pour être en phase avec l'ODD 17 (partenariats). Enfin, il se rapporte à l'ODD 5 relatif à l'égalité entre les sexes.

62. Le document de PSPP indique que le PAM envisageait des partenariats stratégiques pour faciliter la mise en œuvre des ODD, ce qui a été concluant avec les neuf ministères et institutions nationales mentionnés⁷⁰, avec des collaborations plus ou moins formalisées, ainsi qu'avec les autorités régionales, préfectorales et sous-préfectorales. Les partenariats avec les instituts nationaux de recherche et des établissements d'enseignement supérieur et le secteur privé (fabrication d'intrants nutritionnels) pourraient également être renforcés.

63. La Guinée a rejoint le Mouvement pour le renforcement de la nutrition (SUN) en 2013. La Plateforme nationale multiacteurs (MSP) a été établie en 2021, à la suite de l'établissement du Plan Stratégique National Multisectoriel de Nutrition (PSNMN) 2019-2024. Le PAM participe activement aux concertations du SUN, aux tables rondes, aux appuis à la formulation des documents, aux formations, etc. et contribue à la réalisation des objectifs définis dans le plan stratégique.

QE1.3: Dans quelle mesure le PSPP-T et le PSPP sont-ils cohérents avec les efforts des Nations Unies et reposent-ils sur des partenariats stratégiques fondés sur l'avantage comparatif du PAM en Guinée?

Constatation clé 4: Le PAM joue un rôle important au sein du système des Nations Unies (SNU) en Guinée. La concertation avec les autres organismes est effective au niveau de Conakry, mais moins évidente au niveau décentralisé. Les stratégies de ciblage et la cartographie des activités sont faiblement coordonnées entre les différents organismes (dont le PAM) et manquent donc de complémentarité.

64. Le BP a rempli ses engagements, inscrits dans le document de PSPP, à collaborer dans le cadre du PNUAD à la mise en œuvre des activités nutritionnelles et à leur transposition à plus grande échelle, à la facilitation de l'accès à l'éducation et à une nourriture nutritive ainsi qu'au renforcement des moyens d'existence des petits exploitants. Parallèlement, il s'est associé à des acteurs d'autres secteurs pour fournir des services globaux et inclusifs destinés aux personnes les plus exposées à la vulnérabilité. Si les réalisations du PSPP vont dans ce sens, avec des activités et systèmes de suivi-évaluation dédiés, un seul volet semble manquer: la primauté qui devait être donnée aux zones géographiques prioritaires et les possibilités de convergence opérationnelle dans ces zones, surtout les communes de convergence, dans lesquelles le PAM est peu présent (seulement trois des 40 communes).

65. Les rapports annuels du BP, corroborés par les entretiens menés avec ses partenaires, attestent que le PAM occupe un rôle important auprès des Nations Unies en Guinée. Il apporte un appui logistique (UNHAS, stockage de contingence, transport frigorifique, etc.) et opérationnel aux autres organismes du SNU, notamment en situation d'urgence, ce qui lui confère un avantage comparatif certain. Le PAM dispose en outre d'un large réseau de partenaires décentralisés et opérationnels, d'une bonne connaissance et d'une couverture satisfaisante des interventions en région, d'un accès aux zones et aux populations vulnérables et enclavées (dans les limites des moyens financiers et humains variables), ainsi que des acquis issus des activités phares et historiques du PAM en Guinée ou dans d'autres pays, dont l'alimentation scolaire et la prévention de la malnutrition aiguë modérée (MAM).

⁷⁰ Ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation, Ministère de la santé, Ministère de l'agriculture, Ministère de la promotion féminine, de l'enfance et des personnes vulnérables, Ministère de l'environnement, des eaux et forêts, Ministère de la jeunesse et de l'emploi des jeunes, Ministère du commerce, Institut national de la statistique, Service national d'action humanitaire.

66. Le PAM fait partie intégrante des groupes de discussion existants avec les organismes des Nations Unies, mais l'ensemble des clusters et la plupart des groupes de travail et mécanismes de coordination ont été désactivés après la fin de la réponse à la crise Ebola de 2014. Il faut également signaler la résurgence de la collaboration interagences sur la nutrition, depuis la création du comité multisectoriel à travers le réseau SUN en 2022. Le PAM contribue à la concertation avec les autres partenaires (UNICEF et FAO) dans le processus d'élaboration du PSNMN, avec la fusion récente des comités multisectoriels nutrition et sécurité alimentaire.

67. Les exemples de collaboration du PAM avec d'autres organismes des Nations Unies ont donné lieu à certains résultats positifs: i) une réponse coordonnée dans le cadre de l'appui des Nations Unies en réponse à la COVID-19⁷¹, avec un appui logistique (géré par le PAM) à l'Agence Nationale de la Sécurité Sanitaire (ANSS), l'Agence Nationale d'Inclusion Économique et Sociale (ANIES), l'UNICEF et l'OMS, notamment à travers les vols UNHAS, les entrepôts de stockage et l'acheminement frigorifique, afin d'apporter une assistance alimentaire aux plus vulnérables affectés par les mesures de restriction ou la maladie; ii) une recherche de complémentarité avec l'UNICEF, sans partenariat formalisé, sur les activités de nutrition, qui se traduit par la prise en charge de la MAM par le PAM et de la MAS par l'UNICEF dans les centres de santé (selon plusieurs entretiens avec des organismes des Nations Unies et au niveau des centres de santé); et iii) une bonne collaboration et répartition des activités avec les autres organismes (ONUSIDA, UNICEF, OMS, FNUAP) sur l'appui aux PVVIH, le PAM étant en charge de l'appui nutritionnel et alimentaire (selon plusieurs entretiens avec le CNLS, des centres de récupération et des ONG).

68. En revanche, il n'existe pas d'alliance formalisée au niveau stratégique, ni de protocoles d'accord spécifiques entre le PAM et les autres organismes du SNU présentes en Guinée. Au niveau décentralisé et notamment de la mise en œuvre des programmes, les pistes de collaboration issues des concertations à Conakry semblent difficiles à concrétiser en raison d'un manque de communication, de l'approche cloisonnée de certains bailleurs de fonds, du manque de ressources humaines (et donc du temps alloué à la collaboration), ainsi que de ce qui peut être perçu par certains comme allant au-delà de l'expertise du PAM, avec peu de capitalisation des expériences entre les organismes. Cela se reflète par un manque d'harmonisation des stratégies de ciblage et de couverture des activités respectives des organismes (en lien avec la faible présence du PAM dans les communes de convergence) et parfois des dysfonctionnements plus dommageables pour la réputation du PAM, par manque de communication⁷². C'est le cas notamment du projet PBF, projet conjoint coordonné par le PAM avec la FAO et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et financé par le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix (UNPBF): le manque de concertation et de coordination interagence (planification restée à Conakry, alors que l'équipe opérationnelle est à Nzérékoré), ainsi que des calendriers divergents et des budgets et des plans spécifiques à chaque partenaire ont mené à des problèmes opérationnels par manque de connaissance du stade d'avancement ou des défis rencontrés par les partenaires⁷³.

QE1.4: Dans quelle mesure la conception du PSPP-T et du PSPP est-elle cohérente en interne et repose-t-elle sur une théorie du changement articulant le rôle et les contributions du PAM de manière claire, réaliste et basée sur les avantages comparatifs définis dans le Plan stratégique du PAM?

Constatation clé 5: Bien qu'aucune théorie du changement (TdC) n'ait été élaborée de manière explicite à l'occasion de la formulation du PSPP-T, puis du PSPP, ces derniers présentent une logique d'intervention cohérente, qui repose en partie sur les enseignements que le PAM a tirés du passé et présente clairement ses avantages comparatifs. Seules les hypothèses et les conditions préalables ont été insuffisamment analysées.

⁷¹ Sources: Évaluation sommative du PNUAD 2018-2022; entretiens avec les organismes des Nations Unies, l'UNHAS, l'ANIES et l'ANSS; ACR 2020.

⁷² Sources: entretiens avec le BP; entretiens avec les contreparties nationales et les partenaires du SNU; Évaluation sommative du PNUAD 2018-2022.

⁷³ Sources: entretiens avec le BP; entretiens avec les homologues nationaux et les partenaires du SNU; visite de sites de mise en œuvre du projet du PBF; revue à mi-parcours du projet du PBF (2022).

69. Le PAM a dans l'ensemble bien valorisé les enseignements des expériences antérieures lors de la conception du PSPP-T et du PSPP. Pour le PSPP-T, le BP s'est très logiquement appuyé sur le dernier Programme de pays (2013-2017), qu'il a cherché à prolonger au travers des trois principaux volets d'intervention: alimentation scolaire, nutrition et appui aux producteurs. Parmi les leçons apprises qui ont servi à la formulation du PSPP, et en particulier son EDS 2, la réponse à la crise de 2014-2015 suite à l'épidémie de maladie à virus Ebola (MVE) a montré l'importance pour le PAM d'investir dans la préparation à l'urgence et dans les systèmes d'alerte précoce, de favoriser le partage d'informations entre les différents services gouvernementaux, et d'être réactif afin de pouvoir déclencher une réponse rapidement (ce qui renvoie notamment à la question de la mobilisation des réserves de fonds internes). La mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation du dernier Programme de pays est en revanche partielle (cf. annexe 8.2.3).

70. Le PSPP-T comme le PSPP sont bien alignés avec le Cadre de résultats du PAM 2017-2021. Le virage stratégique opéré pendant la phase de transition 2018-2019 a consisté à mettre l'accent sur les questions de résilience et de renforcement des moyens d'existence, avec une attention spécifique portée à l'autonomisation économique des femmes. Cette orientation a été poursuivie dans le cadre du PSPP, tout en cherchant à intégrer davantage les différentes actions, notamment celles relatives à la nutrition. Le PSPP met aussi l'accent sur le renforcement des compétences nationales et le transfert des responsabilités vers les autorités nationales, ce qui est conforme aux orientations stratégiques globales du PAM.

71. Concernant les activités de renforcement de capacités, le PSPP est aligné sur la Politique de renforcement des capacités du PAM (2009) ainsi que sur son approche concernant le renforcement des capacités nationales revue en 2017/18, comme le souligne l'évaluation décentralisée sur cette thématique. Depuis le Plan stratégique du PAM 2014-2017, le renforcement des capacités est intégré comme une thématique transversale des objectifs stratégiques du PAM: c'est bien le cas du PSPP pour les aspects liés aux différents axes techniques d'intervention (alimentation scolaire, nutrition, appui aux producteurs, etc.), mais pas pour les activités de renforcement des capacités institutionnelles, qui ont fait l'objet d'un EDS à part entière dans le PSPP, débouchant sur quelques difficultés de mise en œuvre des activités de cet EDS par la suite (cf. QE2.1).

72. La conception du PSPP-T, puis du PSPP n'est pas basée sur une TdC explicite. Celle-ci a été reconstruite par l'EE pour les besoins de cette évaluation (cf. figure 2 en annexe 4). Elle montre trois chemins de changement assez distincts, avec plusieurs points d'articulation entre eux. Cinq hypothèses et conditions préalables ont été listées lors de la formulation du PSPP, mais celles-ci restent assez globales et n'indiquent pas spécifiquement quelles conditions devront être remplies pour que chaque activité mène à un résultat conduisant lui-même à un effet stratégique. L'EE a listé quatorze hypothèses et conditions supplémentaires. Huit des 19 hypothèses et conditions externes n'ont pas été remplies, dont celles portant sur les troubles sociopolitiques (conflits postélectorales, grèves), la disponibilité en temps voulu des ressources financières, les épidémies de maladies transmissibles dans les zones d'intervention, les prix des produits et services de base (notamment alimentaires), les structures d'accueil préscolaire et les effets de la variabilité des pluies sur la production agricole des petits exploitants. Dix autres hypothèses n'ont été que partiellement vérifiées et une seule l'est complètement (cf. tableau 5 en annexe 4).

73. Peu après le démarrage du PSPP en 2019, l'unité Résilience du BP a formulé une stratégie de transformation rurale assortie d'une TdC. Elle met en évidence plusieurs avantages comparatifs du PAM en Guinée, dont son expérience en matière de connexion des petits exploitants au marché, l'élargissement progressif de son portefeuille d'activités au soutien à la production, à la réduction des pertes post-récolte et au développement des organisations paysannes (OP), et enfin sa position unique au carrefour des marchés commerciaux (au travers des achats de denrées alimentaires) et de l'intérêt public (via l'assistance alimentaire). Le choix des filières retenues pour renforcer la résilience et améliorer l'accès au marché des petits exploitants agricoles, à savoir le riz et le maraîchage, est cohérent avec plusieurs des objectifs définis dans le PSPP, dont la possibilité de dégager des excédents commercialisables se prêtant aux achats locaux de la part du PAM, les avantages nutritionnels potentiels pour les écoliers qui consomment des denrées locales, et les opportunités que ces filières offrent pour appuyer des groupements féminins et ainsi contribuer à l'autonomisation des femmes rurales.

QE1.5: Dans quelle mesure le PAM a-t-il maintenu un positionnement stratégique pertinent pendant la période de mise en œuvre du PSPP-T et du PSPP, au vu de l'évolution du contexte, des capacités nationales et des besoins, notamment en réponse à la pandémie de COVID-19 et à la crise alimentaire mondiale?

Constatation clé 6: Dans la planification de ses interventions, le PAM n'a pas assez pris en compte l'évolution des besoins, notamment en raison du manque d'enquête à jour. Le PAM est à la fois le premier contributeur et utilisateur des données du Cadre harmonisé en Guinée. Celles-ci permettent au PAM d'ajuster son ciblage géographique et d'anticiper les crises récurrentes (réponses aux soudures), mais la captation des besoins au niveau décentralisé n'est pas assez précise.

74. Faute de ressources suffisantes, la production interne au PAM en matière d'analyse de la SAN est réduite (une seule enquête de suivi de la sécurité alimentaire, en janvier 2020), ce qui limite sa capacité à réévaluer les besoins. Les diagnostics de la SAN par le BP sont systématiquement réalisés à distance, par téléphone (système d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité fondée sur la téléphonie mobile, mVAM). La collecte de données du mVAM, qui constituent la principale source d'information pour le Cadre harmonisé, concerne néanmoins le niveau géographique Admin 1 (région), alors que les analyses du Cadre harmonisé se font à un niveau inférieur, celui de la préfecture (Admin 2). Les analystes du Cadre harmonisé sont donc obligés de faire une extrapolation des indicateurs de sécurité alimentaire issus des données du mVAM, ce qui nuit à la qualité de leurs analyses et in fine au ciblage des interventions du PAM. Au niveau du BP, il n'existe pour l'instant aucun outil d'analyse de la SAN pour affiner la priorisation géographique à des niveaux administratifs inférieurs (sous-préfecture, district, secteur ou village).

75. Les analyses du Cadre harmonisé sont diffusées au sein des différentes unités programmatiques du BP. Elles servent à identifier, au travers des situations projetées, les zones prioritaires pour les opérations d'urgence (en particulier les réponses aux soudures). Elles sont également utilisées par les différents responsables d'activités pour la rédaction des notes conceptuelles à l'intention des bailleurs de fonds. En dehors du ciblage géographique, les données du mVAM sont globalement peu valorisées pour d'autres aspects de la programmation du PAM, tels que les catégories de population à cibler prioritairement, le choix des moyens d'existence à renforcer ou le type d'assistance à fournir⁷⁴. De plus, les enquêtes à distance du mVAM ont par nature une portée limitée (en lien avec le temps court de ces enquêtes téléphoniques, qui peut difficilement dépasser 15 minutes) et n'incluent donc pas d'autres dimensions que la sécurité alimentaire, qui pourraient appuyer la programmation des activités (par exemple, sur l'inclusion financière, l'éducation, la santé ou les autres besoins de base).

76. Des enquêtes de référence ont néanmoins été conduites dans le cadre de certains projets, permettant une actualisation des données sur l'IAN, tout du moins dans les zones ciblées par ces projets. C'est le cas du projet RESIGUI (amélioration de la résilience des populations vulnérables en Guinée), dont l'enquête de référence a utilement permis de vérifier la disponibilité des denrées alimentaires sur les marchés locaux et de confirmer le choix de transferts d'espèces comme modalité d'assistance lors de la phase d'urgence.

77. Le PAM n'a pas suffisamment ajusté la mise en œuvre des activités qu'il mène en continu (cantines scolaires et appui nutritionnel via les centres de santé) en fonction de l'évolution de la situation alimentaire et nutritionnelle, notamment en matière de ciblage géographique et des bénéficiaires: les cartes de localisation de ces activités indiquent que leur répartition géographique a peu évolué si on les compare à celles du Cadre harmonisé (les principales évolutions étant davantage liées aux financements disponibles). Sur le volet Nutrition (EDS 3), en l'absence d'une analyse de l'évolution de la situation depuis 2018, la planification des activités n'a pas véritablement tenu compte de l'impact des crises sur la SAN dans les zones ciblées. Les entretiens avec les partenaires tels que le CNLS confirment le besoin de renouveler les enquêtes sur la situation nutritionnelle des PVVIH, celles existantes étant devenues obsolètes.

⁷⁴ Source: entretiens avec le BP. À la suite de la mission de terrain, des entretiens complémentaires et un mini-questionnaire envoyé aux responsables de programme ont permis de confirmer cette constatation sur l'utilisation des données mVAM.

Constatation clé 7: Le cadre du PSP offre une bonne flexibilité pour ajuster la stratégie à court et moyen terme, que le BP a su mettre à profit pour répondre aux crises survenues au cours de la période 2018-2023, mais aussi pour tenir compte des opportunités de financement.

78. Les principales révisions budgétaires au cours du PSPP concernent: i) des accroissements des effectifs de bénéficiaires en lien avec les réponses aux crises sanitaires (COVID-19, puis résurgence d'Ebola en 2021); ii) l'introduction dans la RB 2 des services UNHAS et d'appui logistique à la demande, en lien avec la réponse à ces crises; iii) une réduction massive des effectifs de bénéficiaires (moins 57 pour cent) lors de la RB 4 (mars 2022) après que les autorités sanitaires ont déclaré la fin de l'épidémie de MVE (EDS 2), mais aussi en raison d'opportunités de financement réduites (EDS 1 et 3). Ainsi, pour faire face à l'ampleur des effets de la pandémie de COVID-19, en particulier sur l'économie du pays, le PAM a entrepris une révision budgétaire faisant passer le nombre de bénéficiaires de l'EDS 2 de 15 000 à 315 000 et son budget de 0,5 à 9,9 millions de dollars. Basé sur une analyse conjointe des agences du SNU, le redimensionnement de l'EDS 2 après la pandémie de COVID-19 s'est avéré particulièrement opportun. Par la suite, en 2022, le PAM a mis en place des réponses spécifiques face aux répercussions de la crise en Ukraine⁷⁵, démontrant là encore sa capacité d'adaptation et sa flexibilité face aux crises. Face aux perspectives de financement limitées en 2022, la révision à la baisse de la couverture (nombre de bénéficiaires) apparaît également pragmatique et opportune.

79. Dans le contexte particulier de l'année 2020, le PAM a également su ajuster son programme 3A en incluant des interventions spécifiques répondant à la pandémie (production de masques locaux, de savons et de systèmes de lavage des mains). Des mesures préventives permettant de limiter la propagation de la maladie ont également été adoptées de manière systématique sur les projets d'assistance alimentaire d'urgence, notamment le projet financé par la Chine. Ces mesures ont perduré jusqu'en 2022, comme en attestent les rapports des partenaires coopérants impliqués dans la réponse à la soudure. Cependant, il faut également signaler que certaines activités, notamment celles d'appui nutritionnel au PVIH, ont été fortement perturbées, voire stoppées, pendant cette période de réponse à la COVID-19, comme en attestent les entretiens avec les partenaires et les bénéficiaires.

80. Selon ses partenaires, les investissements limités du PAM dans la préparation aux urgences et la constitution de stocks de contingence, d'une part, et la trop forte centralisation des mécanismes de prise de décision au niveau du BP, d'autre part, constituent deux facteurs limitants pour une réactivité encore plus grande du PAM face aux crises soudaines.

Constatation clé 8: À défaut d'analyses prospectives mesurant les impacts des crises sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des populations, les planifications communautaires participatives (PCP) conduites à l'échelle des localités ciblées par les activités de résilience permettent de renforcer la pertinence de ces activités, avec certaines limites propres à cet outil.

81. Pendant la durée du PSPP, le BP n'a pas conduit d'étude prospective pour analyser les impacts à moyen et long terme des crises sur l'IAN des populations et les réponses possibles.

82. Les autorités locales et les bénéficiaires apprécient l'approche PCP, car elle tient compte de leurs préoccupations et priorités⁷⁶. Le processus de planification est intéressant en soi puisqu'il permet une réflexion commune et un inventaire des problèmes rencontrés et des solutions possibles. Dans la pratique, cependant, les PCP sont menées dans le cadre de projets qui présentent assez peu de flexibilité en termes d'activités à mettre en œuvre et de moyens budgétaires. Les résultats des PCP influent donc peu sur la nature de l'appui fourni par le PAM et ses partenaires aux communautés ciblées, même s'ils permettent d'aiguiller certains choix techniques (type de matériel ou d'équipement agricole, type et localisation des aménagements productifs, etc.).

83. Selon l'évaluation à mi-parcours du projet conjoint avec le PBF en Guinée forestière (2022), les PCP menées au démarrage du projet ont permis d'ajuster les activités prévues aux besoins des populations

⁷⁵ Il s'agit notamment du projet «Réponse rapide pendant la période de soudure 2022 liée à l'impact de la guerre en Ukraine à travers l'assistance alimentaire aux ménages, FEFA et enfants de 6 à 59 mois dans les Villages Faim Zéro en Guinée».

⁷⁶ Sources: entretiens avec 19 représentants d'autorités locales (communes rurales), 9 leaders communautaires et 21 OP/unions, regroupant 358 personnes; évaluation thématique des activités de renforcement des capacités.

ciblées⁷⁷. Les entretiens sur le terrain montrent que cette approche a servi de base à la création d'espaces de dialogue et de travail en commun des différents groupes de population ciblés, mais que ce dialogue s'est néanmoins limité à la phase de planification et au début de la mise en œuvre; il n'a pas été maintenu aux étapes suivantes ni après la fin du projet.

2.2. QE2: Quelles SONT l'étendue et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux résultats stratégiques du PSPP-T, du PSPP et du PNUAD en Guinée?

QE2.1: Dans quelle mesure les activités et produits du PAM ont-ils contribué aux résultats escomptés du PSPP-T et du PSPP et du PNUAD? Y a-t-il eu des résultats inattendus, positifs ou négatifs?

Réalisation des activités et contribution aux EDS

Constatation clé 9: L'enquête auprès des ménages et les visites de terrain révèlent un niveau élevé de satisfaction des bénéficiaires du PAM, quel que soit le type d'appui, et de manière assez homogène dans les différentes zones d'intervention. La meilleure scolarisation des enfants occupe une place importante parmi les changements positifs listés.

84. Les discussions de groupe (FGD) rendent compte d'un degré de satisfaction globalement élevé des populations ciblées par les actions du PAM, en particulier en ce qui concerne les cantines scolaires (avec quelques nuances selon les régions), l'assistance alimentaire en période de soudure et les appuis aux petits producteurs. Les résultats de l'enquête auprès des ménages indiquent les mêmes tendances, qu'il s'agisse du dernier appui dont ils ont eux-mêmes bénéficié ou, plus globalement, des actions du PAM menées dans leur localité au cours de la période 2018-2023 (cf. annexe 8.3.2 pour des compléments sur les résultats de l'enquête).

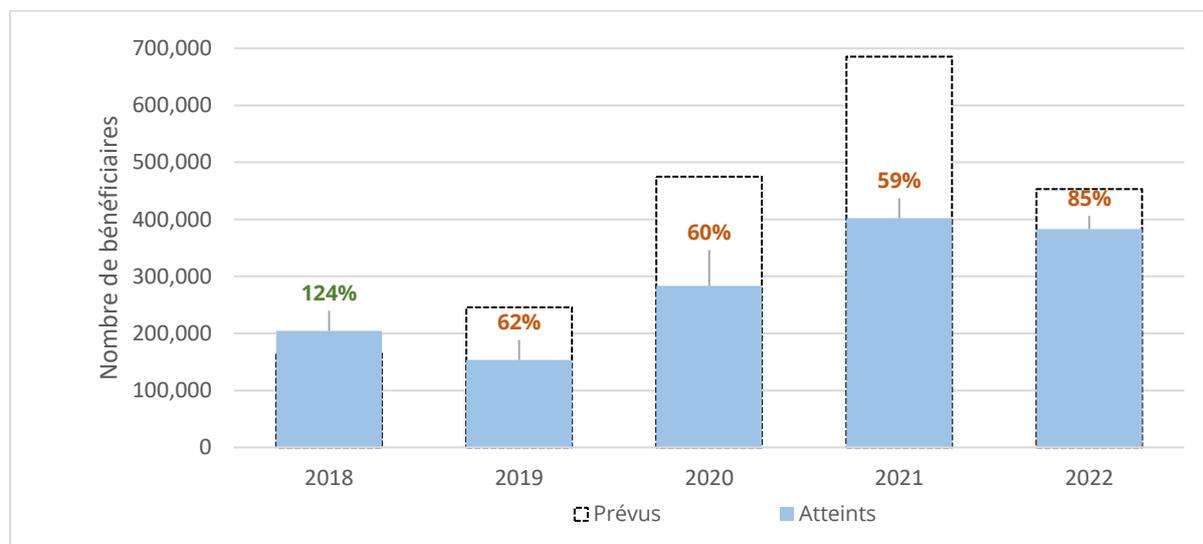
85. Les différentes sources – rapports d'activités, suivis post-distribution (PDM), discussions de groupe et enquête auprès des ménages – indiquent que la qualité des vivres reçus est jugée bonne dans l'ensemble et que les quantités sont satisfaisantes et généralement conformes à ce qui était prévu (les PDM soulignant néanmoins que les bénéficiaires ne sont pas toujours bien informés des quantités prévues). À l'exception de la revue finale du projet RESIGUI, selon laquelle 84 pour cent des bénéficiaires du volet d'urgence ont jugé les montants reçus suffisants pour couvrir la période pour laquelle ils les avaient reçus⁷⁸, il n'existe pas de données secondaires permettant de juger de l'adéquation de ces montants. L'enquête auprès des ménages révèle un niveau de satisfaction modéré et variable d'une région à l'autre concernant les montants des transferts d'espèces.

86. En ce qui concerne les principaux bénéfices tirés de l'assistance du PAM, l'enquête auprès des ménages confirme les données recueillies lors des discussions de groupe, les bénéficiaires ayant souvent mis l'accent sur la meilleure alimentation des enfants et les effets positifs des cantines et rations à emporter sur la scolarisation des enfants.

⁷⁷ Barry M.S., 2022. Revue à mi-parcours du projet «Prévention des conflits intercommunautaires en Guinée forestière par une économie mutualisée et l'amélioration de la gouvernance foncière».

⁷⁸ Fandohan B., 2022. Revue finale du projet RESIGUI (CST II) – intitulé: «Améliorer la résilience des populations vulnérables en Guinée».

Figure 15: Nombre de bénéficiaires prévus vs atteints pour le PSPP-T (2018-2019) et le PSPP (2019-2023)



Source: ACR 2018 à 2022.

87. Les objectifs en matière de bénéficiaires touchés n'ont pas été atteints, à l'exception de l'année 2018. On note cependant une augmentation des bénéficiaires sur les cinq dernières années, avec une stabilisation en 2021 et 2022 entre 350 000 et 400 000 bénéficiaires.

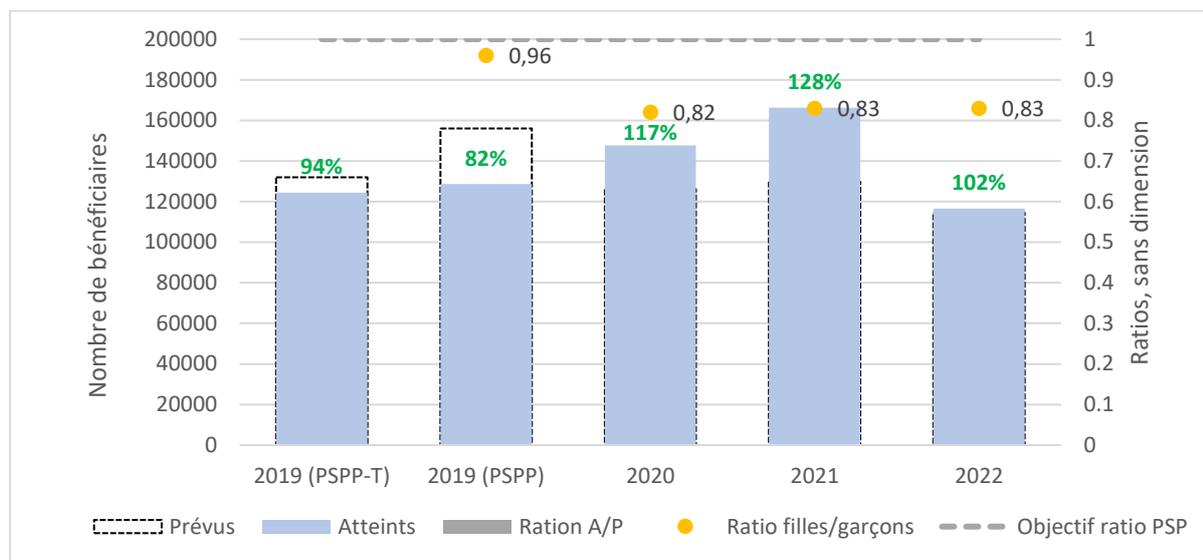
Alimentation scolaire

Constatation clé 10: *Les cantines scolaires sont une activité phare du PAM en Guinée, pour laquelle le PAM est reconnu et apprécié. On constate à la fois une grande efficacité du PAM dans la mise en place de nouvelles cantines, mais aussi des résultats plus mitigés dans certaines régions, qui peuvent s'expliquer en partie par l'évolution en «dents de scie» des financements et les modalités d'achat des vivres. Les effets des cantines sur l'état nutritionnel des enfants restent difficilement mesurables.*

88. **Bénéficiaires et produits immédiats:** La cartographie des activités (cf. annexe 8.3.1) indique que le programme d'alimentation scolaire couvre 24 préfectures en 2023 et intervient dans toutes les régions excepté Conakry, avec une priorité accordée à la Guinée forestière. D'après les entretiens avec le BP et les données des plans de performance annuels, jusqu'à 1 216 écoles primaires ont été appuyées (fourniture de repas chauds dans les cantines), avec des «creux» à 800 environ en raison du manque de ressources. Le fonctionnement des cantines scolaires en Guinée dépend entièrement du financement extérieur (bailleurs de fonds). Le PAM a ajusté son intervention en fonction de la disponibilité des ressources, avec des «coupes» parfois drastiques dans le nombre de cantines appuyées. L'activité a été particulièrement perturbée par la COVID-19 et les grèves d'enseignants, nécessitant entre autres le report d'une partie des activités des cantines scolaires vers les rations à emporter. En 2021, l'insuffisance de fonds et les retards dans la chaîne d'approvisionnement ont conduit le PAM à réduire le nombre de jours d'assistance (de 20 à 16 jours par mois) dans les cantines scolaires ainsi qu'à annuler par endroit la ration préscolaire à cause de son coût élevé⁷⁹.

⁷⁹ PAM, 2022. Bureau de pays Guinée. Plan annuel de performance 2021. Mis à jour le 24/01/2022.

Figure 16: Nombre de bénéficiaires prévus vs atteints des cantines scolaires* et ratio filles/garçons, par an**



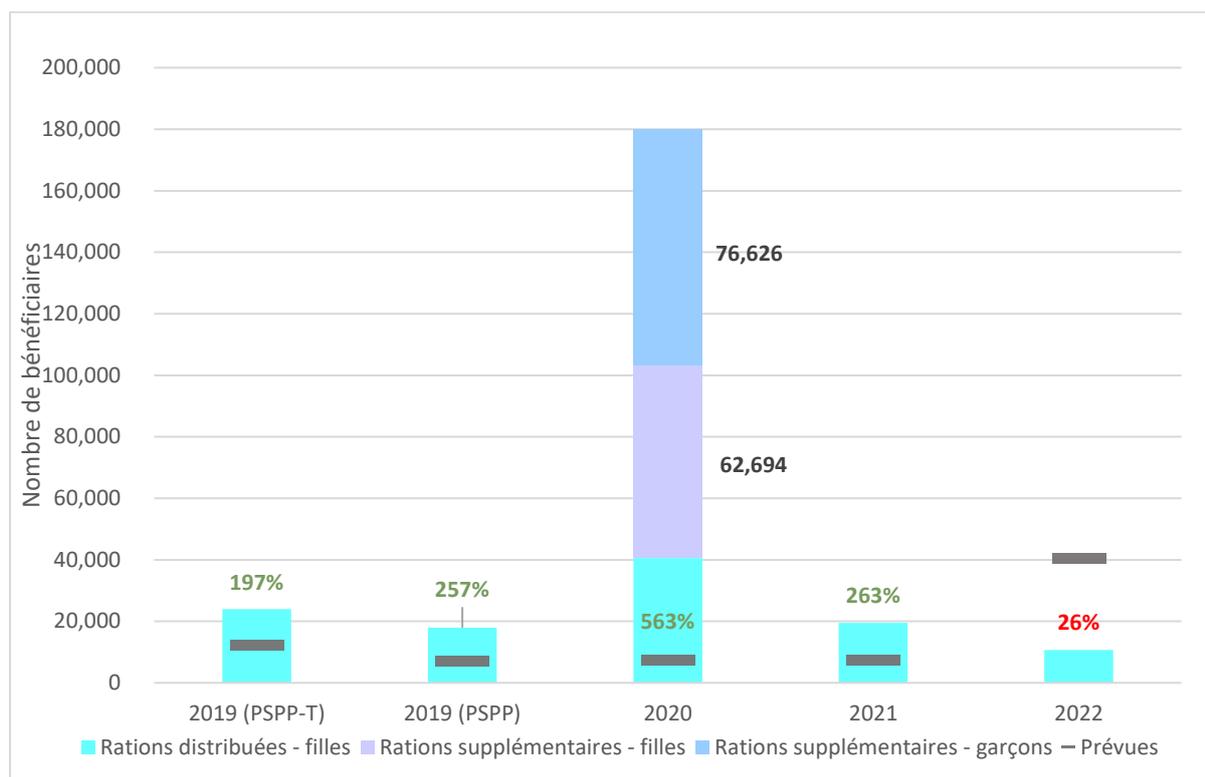
*Données 2018 indisponibles, **Données PSPP-T (2018-2019) indisponibles.

Source: ACR 2019 (PSPP-T) et ACR 2019 à 2022 (PSPP).

89. Lors de la mission de terrain, les multiples demandes au PAM de la part des autorités locales et des communautés pour obtenir, rétablir ou maintenir ce service de cantine dans leurs écoles attestent de la pertinence et de la qualité globale de l'activité. Concernant le nombre d'enfants bénéficiaires, les cibles annuelles du PSPP ont été atteintes tous les ans sauf en 2019⁸⁰. En revanche, les objectifs en matière de ratio filles/garçons ne sont atteints sur aucune des années (figure 16). Concernant les nombres de jours par mois ou de mois de fonctionnement par an des cantines, les indicateurs utilisés dans les ACR sont disparates d'une année à l'autre et/ou les valeurs atteintes ne sont pas toujours renseignées. Il n'est donc pas possible de conclure sur cet aspect. Sur la base des entretiens avec le BP, ses partenaires institutionnels et les comités de gestion des cantines, on peut néanmoins affirmer que le fonctionnement de ces dernières, sous forme de repas chauds pris à l'école, a été plutôt régulier, sans interruption majeure, à l'exception de celles liées à la pandémie de COVID-19 et aux grèves prolongées.

⁸⁰ D'après l'ACR 2019, la performance plus médiocre en 2019 s'explique en partie par le processus de migration du PSPP-T vers le PSPP, qui a temporairement interrompu les activités, ainsi que la durée courte des activités de cantines scolaires (qui démarrent généralement en octobre).

Figure 17: Nombre de bénéficiaires prévus vs atteints des rations à emporter, par an



Source: ACR 2019 (PSPP-T) et ACR 2019 à 2022 (PSPP)

90. L'activité de rations à emporter (initialement destinées aux filles atteignant la 6^e année) se caractérise par un dépassement très important du nombre de bénéficiaires prévus, sauf en 2022, où le budget restreint n'a pas permis d'atteindre les objectifs (figure 17). Le fort dépassement observé en 2020 est lié à l'arrêt des cantines scolaires et à leur remplacement par des rations sèches à emporter (au bénéfice des filles comme des garçons) lors de la fermeture des écoles liée à la COVID-19.

91. Les indicateurs de nutrition concernant les enfants recevant des repas dans les écoles à cantine ont évolué en cours de PSP et ne permettent pas d'attester d'une amélioration qualitative des repas et régimes alimentaires. Selon les entretiens avec le BP, l'activité de fortification des repas chauds dans les écoles a été stoppée dès 2019-2020 en raison du coût élevé des intrants et de leur acheminement difficile jusqu'à la Guinée. L'EE a notamment constaté lors des visites in situ dans les écoles à cantine un manque de diversification des repas, souvent composés à 70-85 pour cent de riz, avec parfois une légumineuse, un condiment protéiné (poisson séché) et de l'huile.

92. Du point de vue de l'organisation des cantines, les entretiens avec les comités de gestion et les observations de terrain dans les 11 écoles visitées (dans 9 préfectures) montrent: (i) des lieux de stockage des denrées plus ou moins bien aérés, mais le plus souvent des efforts des comités de gestion pour garder le lieu propre et conserver les denrées sur des palettes; (ii) pas toujours de lieu approprié pour la cuisine; (iii) un manque d'ustensiles à la fois pour la cuisine et les repas; (iv) la grande rareté des points d'eau. Concernant les actions prises en faveur d'énergies propres et sûres, en dépit des efforts déployés par le PAM pour former des membres des comités en charge de leur entretien, les foyers améliorés ne sont pas maintenus ni appréciés ou utilisés dans au moins 7 des 11 écoles visitées (les modèles en banco ne durent pas et les personnes formées ne sont pas en mesure de les réparer).

93. Le degré d'implication des comités de gestion apparaît très variable d'une école à l'autre. Il dépend fortement des directeurs d'école en place et du taux de rotation à ce poste. 'La continuité n'est pas toujours assurée entre les membres des comités quand un changement survient et les formations de «recyclage» du PAM sont insuffisantes. Le PAM doit également faire face aux difficultés suivantes: il arrive trop fréquemment que le personnel enseignant formé à la gestion des cantines soit remplacé par des novices, sans que le PAM en soit informé, ce qui nuit à la mise en place de plans de renforcement des capacités.

94. Enfin, on observe d'importantes différences régionales: par exemple, en Guinée forestière, de nombreuses ruptures d'approvisionnement ont été signalées à l'EE, notamment depuis 2021 (à cause des creux de financement et des retards d'arrivée des vivres, liés aux stratégies d'achat local auprès des unions d'étuveuses notamment – cf. QE3.1).

95. Les activités de cantines pour le préscolaire, initialement prévues pour 2 000 enfants dans environ 40 centres d'encadrement communautaires (CEC)⁸¹ ont connu un ralentissement progressif après la crise COVID-19 en raison de la non-disponibilité du Super Cereal Plus⁸² sur le marché international, puis à cause du manque de ressources financières (cf. annexe 8.3.4).

96. Testés dès 2017 dans certaines écoles appuyées par le PAM, les achats locaux associés aux transferts d'espèces (CBT) ont d'abord progressé rapidement (tableau 5), avec néanmoins une régression en 2021 liée à un déficit de financement et des difficultés rencontrées avec les fournisseurs locaux.

Tableau 5: Évolution du nombre de cantines scolaires appuyées avec la modalité CBT sur la période 2018-2022

	2018	2019 (PSPP-T)	2019 (PSPP)	2020	2021	2022
Cantines avec modalité CBT	30	35+160 ⁸³	200	200	10	61
Cantines appuyées par le PAM	896	896	916	1 000	1 216	862
Proportion des cantines en CBT	3%	22%	22%	20%	0,8%	7%

Source: EE, à partir des données fournies dans les narratifs des ACR 2018 à 2022 du PSPP-T et du PSPP. NB: Les chiffres de l'année scolaire 2022-2023 ne sont pas tous pris en compte dans l'ACR 2022.

97. L'objectif de 200 cantines (sur un total prévu d'environ 1 200, soit 17 pour cent des cantines) a été atteint dès l'année scolaire 2019-2020. En 2022-2023, on observe à nouveau une très forte croissance de cette modalité d'achat (jusqu'à 85 pour cent des cantines couvertes, d'après les entretiens avec le BP), en lien avec les exigences du principal bailleur de fonds. Cette tendance à la hausse, pourrait cependant être remise en question dès la rentrée 2023-2024, en raison des exigences d'un nouveau bailleur de fonds (cf. section QE4.1). Le PAM est particulièrement efficace pour mettre en place de nouvelles cantines, y compris avec la modalité CBT. Quand les autres conditions sont réunies (engagement communautaire, autres partenaires qui appuient les groupements fournisseurs de riz/légumes), le CBT donne rapidement de très bons résultats⁸⁴.

98. Les avancées sur le volet stratégique d'appui à la Direction nationale des cantines scolaires (DNCaS) sont limitées: révision de la Politique nationale d'alimentation scolaire toujours en cours, pas de transfert effectif du programme d'alimentation scolaire.

99. **Effets:** Selon la perception de la majorité des interlocuteurs, les résultats et les impacts des cantines scolaires et des rations à emporter sont globalement positifs: accroissement du taux de scolarisation et de la fréquentation, réduction du taux d'abandon chez les filles. L'enquête auprès des ménages confirme que les cantines scolaires et les rations à emporter débouchent sur une meilleure scolarisation des enfants (respectivement 80 et 79 pour cent des ménages ayant reçu ces appuis mentionnent une telle amélioration).

⁸¹ Centres mis en place sous l'égide de l'UNICEF, puis intégrés aux écoles primaires.

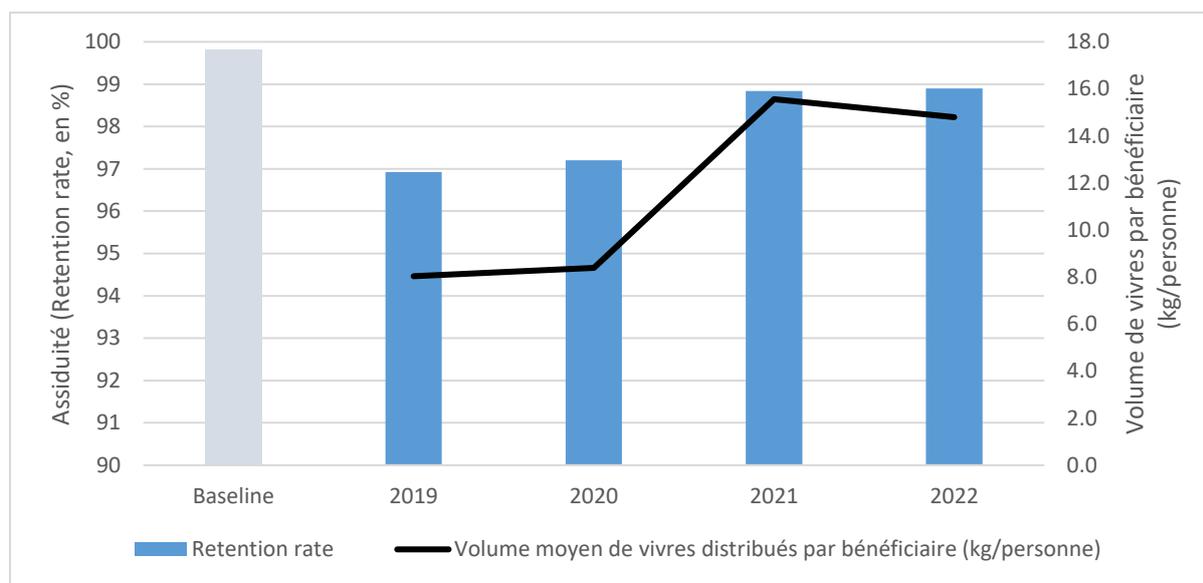
⁸² Farine de maïs enrichie avec du soja, de l'huile végétale, des vitamines et des minéraux, du sucre et du lait pour les jeunes enfants.

⁸³ 35 écoles ont fonctionné selon la modalité CBT complète et 160 écoles ont été assistées selon un mélange des deux modalités (vivres et CBT).

⁸⁴ Exemple tiré des visites de terrain: sur le projet PATAG, dans la préfecture de Boké, une cantine pilote a été ouverte en avril 2023 et était déjà fonctionnelle au moment du passage de la mission d'évaluation en mai.

100. Ces résultats sont partiellement vérifiés dans les données de suivi-évaluation: sur la durée du PSPP, les données des ACR montrent des évolutions positives sur le taux de maintien des élèves à l'école, mais il n'y a pas de données sur le taux de scolarisation et sur la fréquentation. Plusieurs des indicateurs de suivi ont été modifiés en cours de PSPP, ce qui rend difficile l'évaluation de la performance (cas des indicateurs sur la nutrition, comme indiqué ci-dessus). Le pourcentage des produits alimentaires du PAM achetés auprès de systèmes 'de regroupement de petits exploitants agricoles était plutôt conforme aux valeurs cibles pour 2019, 2020 et 2021, mais s'effondre en 2022 (cf. explications plus bas dans la sous-section sur la résilience).

Figure 18: Évolution des quantités moyennes de vivres distribuées par bénéficiaire dans les cantines scolaires et du taux d'assiduité des élèves de 2019 à 2022



Source: ACR 2019 à 2022. NB: La valeur de référence (baseline) est celle fournie dans l'ACR 2019. La source n'est pas précisée, mais il s'agit théoriquement de la valeur atteinte l'année précédente.

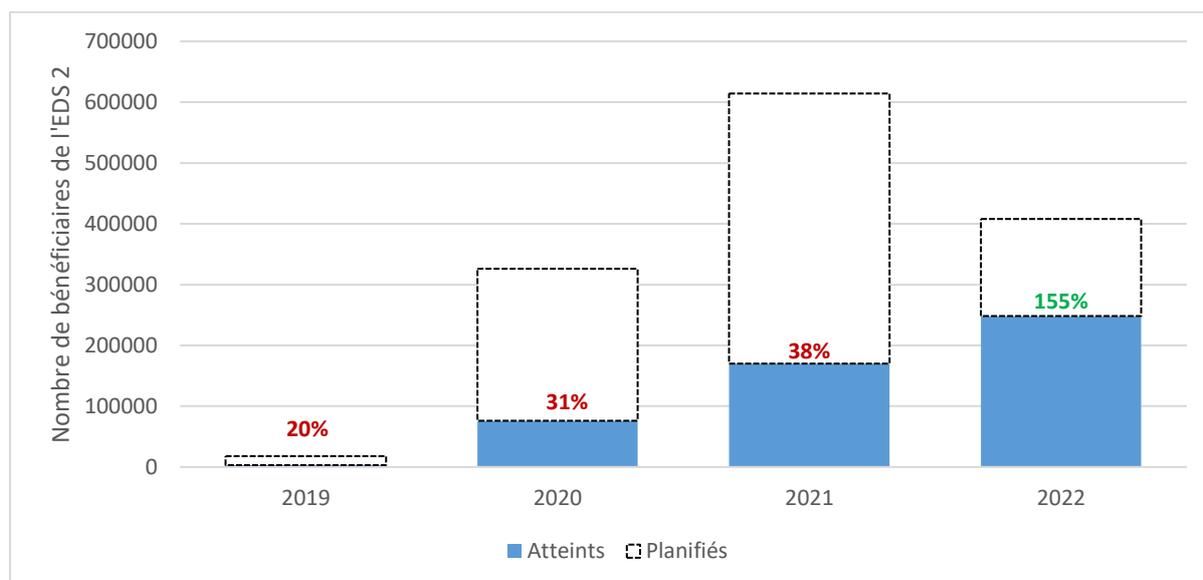
101. En matière d'achats locaux, la mise à l'échelle de la modalité CBT s'est avérée un peu abrupte en 2022-2023, notamment dans les zones où les achats locaux étaient nouveaux et où le PAM a dû mettre à contribution des commerçants locaux: former des groupes de villageois (les comités de gestion) à l'achat en gros de denrées alimentaires reste un défi majeur, qui va nécessiter davantage de renforcement des capacités que ce que le PAM a réussi à faire jusqu'à présent.

[Assistance alimentaire et nutritionnelle d'urgence](#)

Constatation clé 11: Les activités d'urgence ont connu un pic d'activité en 2020 et surtout 2021-2022 avec la réponse à la COVID-19 et la phase d'urgence du projet RESIGUI. Le niveau de satisfaction des bénéficiaires est globalement élevé. Le nombre de bénéficiaires n'a été atteint (et dépassé) qu'en 2022.

102. **Bénéficiaires et produits immédiats:** Les cibles des indicateurs (nombre de bénéficiaires, vivres et transferts d'espèces) sont globalement faiblement atteintes, avec un rattrapage en 2022 (probable report en raison de retards de mise en œuvre, en lien avec l'arrivée des fonds et une contractualisation tardives, ainsi que d'autres facteurs décrits à la section QE3.1).

Figure 19: Nombre total de bénéficiaires prévus vs atteints de l'EDS 2 du PSPP, par an



Source: EE à partir des ACR 2019, 2020, 2021 et 2022 et CM-R002b_-_Annual_Beneficiaries_by_Strategic_Outcome,_Activity_and_Modality_(CSP)_v1.1 (2). Données extraites le 5 juillet 2023.

103. Suite à la RB 1, qui a fait passer l'effectif de bénéficiaires prévu de 15 000 à 300 000 personnes, le nombre de bénéficiaires atteints a augmenté progressivement (figure 19). En 2020, l'assistance a touché 76 265 personnes affectées par les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19⁸⁵. En 2021, le PAM a poursuivi cette réponse tout en incluant également une assistance aux populations vulnérables à l'IAN suite à l'épidémie de MVE ou à des catastrophes naturelles (essentiellement des inondations), à travers la fourniture de denrées alimentaires et de transferts d'espèces dans les régions de Boké, Kindia, Kankan et Nzérékoré⁸⁶.

104. Les réponses aux autres urgences sanitaires que la COVID-19 ont été assez localisées, selon les entretiens avec le BP et les rapports d'activité des opérations concernées. Ainsi, en réponse à la résurgence d'Ebola en 2021 en Guinée forestière (notamment à Guécké), le PAM a fourni des vivres à 5 626 ménages dans 12 villages (une seule distribution). Suite à l'apparition du virus Marburg, le PAM a organisé la distribution de vivres pour 287 ménages à Guéckédou.⁸⁷

105. En plus de ces appuis directs, le PAM a également facilité l'acheminement de l'aide des autres organismes (OMS, UNICEF, etc.) dans les zones difficilement accessibles par la route, en jouant un rôle majeur avec l'UNHAS (EDS 6).

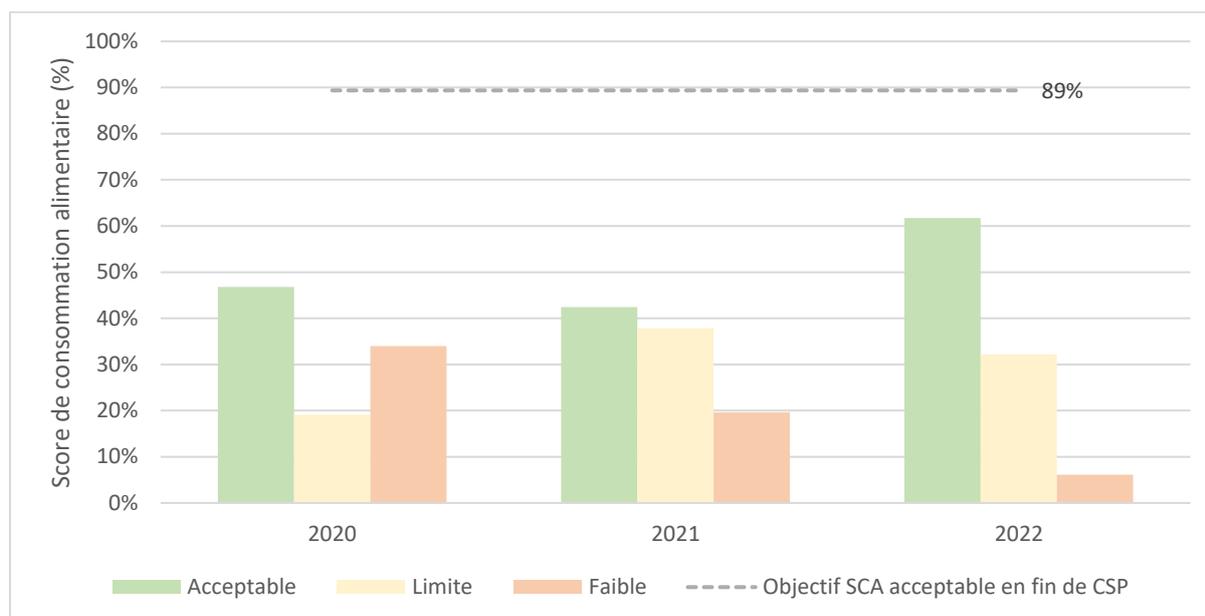
106. **Effets:** Les résultats restent difficiles à interpréter, notamment du fait qu'aucun des indicateurs d'effet ne soit renseigné sur la base d'un échantillon de taille équivalente ou sur une même population, d'une année à l'autre. Ils sont peu probants au vu des valeurs atteintes pour les différents indicateurs d'effet (deux atteints en 2022, aucun les années précédentes – cf. annexe 8.3.3). À titre d'exemple, l'objectif de proportion de bénéficiaires ayant un score de consommation alimentaire (SCA) acceptable n'a jamais été atteint entre 2019 et 2022 (figure 20) et la proportion de ménages ayant recours à des stratégies de survie basées sur la consommation alimentaire reste élevée (figure 21).

⁸⁵ PAM, 2021. Bureau de pays Guinée. Plan annuel de performance 2020. Revue de fin d'année.

⁸⁶ PAM, 2022. Bureau de pays Guinée. Plan annuel de performance 2021. Mis à jour le 24/01/2022.

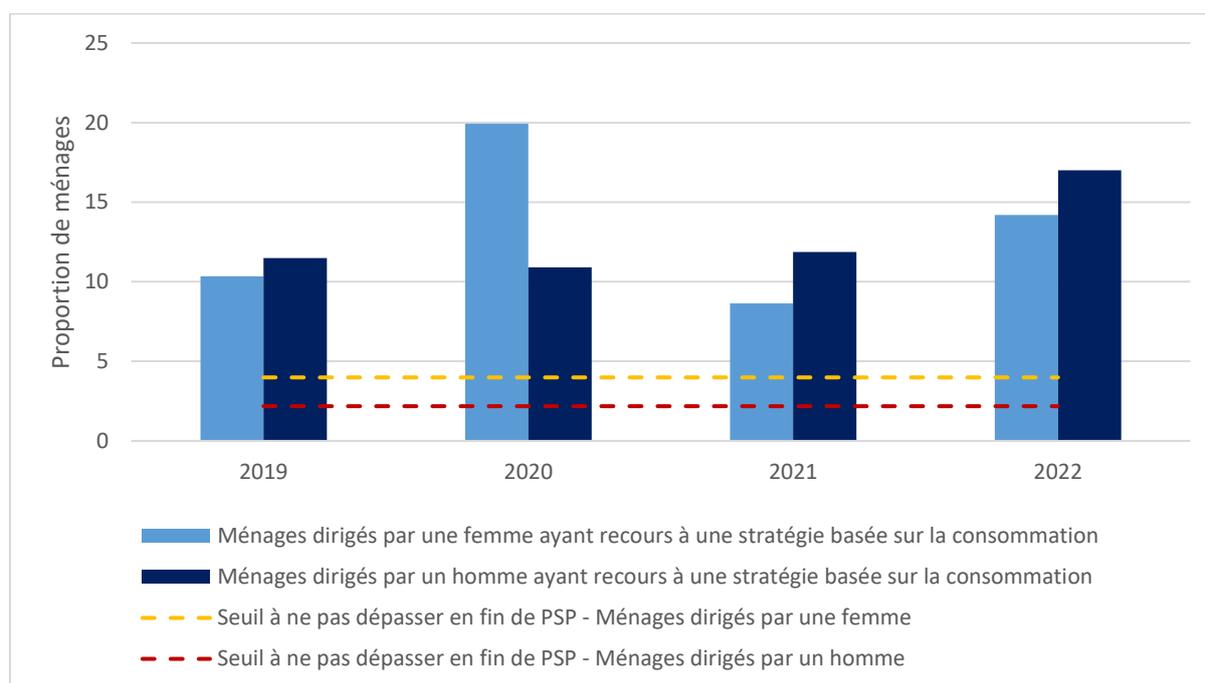
⁸⁷ Il convient de noter que, pour des raisons de structuration des sous-bureaux et des antennes, Guéckédou bénéficie actuellement de peu d'appuis, alors que le virus reste dormant et que la prévention devrait se poursuivre activement.

Figure 20: Score de consommation alimentaire pour les ménages bénéficiaires de l'activité 2 du PSPP



Source: ACR 2020 à 2022 (NB: indicateur non rapporté en 2019). Les valeurs du SCA fournies dans les ACR sont calculées sur la base des données collectées lors des PDM, qui sont spécifiques à chaque opération d'urgence.

Figure 21: Proportion de ménages bénéficiaires de l'activité 2 du PSPP ayant recours à des stratégies de survie basées sur la consommation alimentaire



Source: ACR 2020 à 2022 (NB: indicateur suivi uniquement sur le PSPP).

107. À l'exception de quelques PDM et d'une enquête finale du projet RESIGUI, il n'y a quasiment aucune donnée disponible sur l'utilisation des transferts d'espèces par les ménages bénéficiaires. Les informations recueillies (discussions de groupe et entretiens avec les partenaires coopérants) indiquent qu'au-delà de l'achat de nourriture, l'argent a également servi à couvrir d'autres besoins de base (frais de scolarité, soins de santé), mais aussi à réaliser des investissements productifs (petit commerce, élevage, etc.).

108. En dépit des nombreux retards constatés dans la distribution de cette assistance d'urgence (cf. QE3.1), le niveau globalement élevé de satisfaction des bénéficiaires, attesté par les discussions de groupe et

l'enquête auprès des ménages, peut s'expliquer par le fait que l'assistance en vivres ou CBT a souvent été combinée avec d'autres appuis, comme cela a été le cas pour RESIGUI.

Interventions nutritionnelles spécifiques

Constatation clé 12: La combinaison du dépistage/de la prise en charge, de la sensibilisation et des démonstrations culinaires montre de bons résultats sur l'amélioration des pratiques nutritionnelles auprès des mères et des enfants. La distribution d'aliments spécialisés seule ne permet pas de prévenir la malnutrition à terme; elle ne résout pas fondamentalement les questions de diversification alimentaire et d'accès à ces aliments spécialisés.

109. **Bénéficiaires et produits immédiats:** Selon les données des ACR, plus de 15 000 enfants et FEFA souffrant de MAM ont bénéficié chaque année d'un traitement entre 2019 et 2023, avec un pic de plus de 50 000 bénéficiaires en 2021. Les rendements (bénéficiaires atteints/prévus) pour le traitement de la MAM sont régulièrement inférieurs aux cibles initiales (entre 44,2 pour cent et 81,6 pour cent), sauf en 2022, d'après les ACR. Le nombre de bénéficiaires des activités de prévention (essentiellement les activités de prévention au cours de la période des 1000 jours) est également en dessous de la cible initiale (55,9 pour cent de différence), avec environ 16 000 bénéficiaires entre 2019 et 2020.

110. La détermination des quantités d'aliments spécialisés distribués par les agents sociosanitaires aux FEFA, aux enfants et aux PVVIH dans le cadre de la prévention de la malnutrition (notamment MAM et 1000 jours) est issue du Protocole national de prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë, qui s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de réduction de la mortalité maternelle, néonatale et infantile (axe 2 du PNDS 2015-2024). Quelques ajustements des rations – souvent liés à la disponibilité des intrants (baisse des rations) ou à des dates de péremption proches (hausse des rations pour évacuer les stocks) – ont été effectués suite à l'approbation du management. Un point 'doit cependant faire l'objet de plus d'attention, à savoir l'adéquation des rations à la taille des ménages (les rations étant souvent divisées entre les différents membres du ménage) et la mise en place de certaines stratégies par les centres de santé, sans consultation préalable du PAM (exemple: distribution de petites rations d'huile et Super Cereal déjà mélangées pour garantir le suivi des patients à plus long terme et éviter le partage dans les ménages).

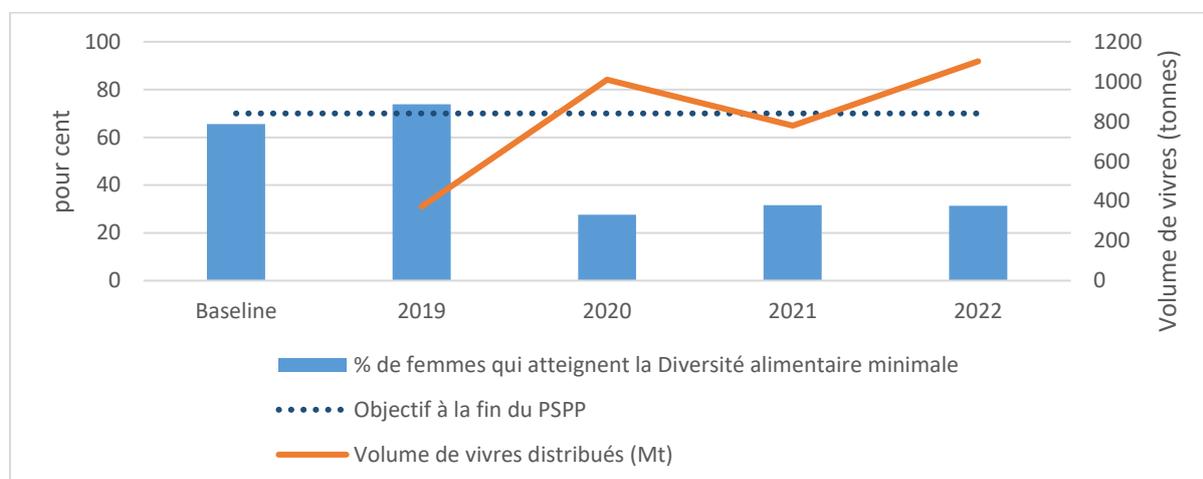
111. L'assistance alimentaire et nutritionnelle aux PVVIH est une activité marginale en volume total, avec entre 1 520 et 3 272 bénéficiaires par an (patients sous traitement ARV) pour les transferts alimentaires, et un ratio bénéficiaires atteints/prévus au-dessus de 67 pour cent, d'après les ACR. L'appui aux personnes co-infectées par le VIH et la tuberculose et sous traitement antituberculeux est encore plus marginal. À partir de 2020, il a couvert l'ensemble des cibles, sauf en 2022, avec 41 pour cent du nombre des bénéficiaires prévus qui ont été atteints. Il est important de noter que ces estimations contrastent avec la réalité observée lors des entretiens et des discussions de groupe, qui mettent en évidence un quasi-arrêt des activités d'appui aux PVVIH pendant la période de la COVID-19.

112. Les rapports d'activité des partenaires indiquent que des sessions de sensibilisation et d'éducation nutritionnelle ont été conduites à diverses occasions, notamment lors des distributions de vivres ou d'espèces. Selon l'enquête auprès des ménages, 41 pour cent des ménages citent les sessions de sensibilisation au changement de comportement (alimentaire, nutritionnel, hygiène, etc.) comme un appui reçu au cours des cinq dernières années (même si l'enquête ne permet pas de dire si cet appui a été ponctuel ou répété). Les discussions de groupe montrent que des enseignements ont effectivement commencé à être transmis concernant les pratiques d'alimentation du nourrisson et du jeune enfant (ANJE) et d'hygiène, mais cela a peu fait l'objet de suivi ou d'évaluation de la part du PAM. Il était également prévu dans le document de PSPP que des techniques de communication pour le changement de comportement nutritionnel et alimentaire soient mises en place, mais l'EE n'a pas constaté d'interventions spécifiques s'appuyant sur les normes sociales en place et touchant les différentes strates de populations ciblées (mères, enfants, adolescents, hommes, autorités locales, etc.) avec des messages adaptés, à travers des canaux qui ont pour l'instant été négligés (réseaux sociaux, guide de recettes locales nutritives, radio, théâtre, culte religieux, etc.).

113. **Effets:** Les effets de l'EDS 3 sont suivis au travers d'indicateurs de performance du traitement de la MAM montrant un succès global, ainsi que des indicateurs sur la qualité de l'alimentation des femmes et des enfants et sur la couverture (performance des activités de prévention). 'Le score de diversité alimentaire minimale chez les femmes n'est presque jamais atteint sur la période évaluée (figure 22), de

même que la proportion d'enfants de 6 à 23 mois ayant un apport alimentaire minimum acceptable, attestant des résultats mitigés sur l'amélioration de la qualité des régimes alimentaires des FEFA et des enfants.

Figure 22: Évolution 'du score de diversité alimentaire minimale chez les femmes et des quantités de vivres distribuées au titre de l'activité 3 du PSPP de 2019 à 2022



Source: ACR 2019, 2020, 2021 et 2022.

114. La prise en charge nutritionnelle des PVVIH à travers la distribution de vivres a montré des résultats satisfaisants dans l'atteinte des bénéficiaires⁸⁸, mais les indicateurs, davantage quantitatifs que qualitatifs, ne permettent pas d'attester d'une récupération sur la durée. Une meilleure durabilité a été constatée quand les transferts d'espèces sont utilisés et combinés à des activités génératrices de revenus (AGR) en faveur des PVVIH. Cette combinaison s'avère plus efficace que l'appui alimentaire, trop irrégulier et sporadique, et avec un taux de couverture individuel encore limité (dans le sens où il ne couvre pas entièrement les besoins d'un patient pendant toute une période de soudure).

115. Les indicateurs de performance du traitement de la MAM ne reflètent pas nécessairement les ruptures d'approvisionnement (cf. QE3.1) ni d'autres difficultés de mise en œuvre des activités (cf. QE4.3) ou inadéquations avec les réalités locales, dont la sous-évaluation du nombre de personnes dépistées et du nombre de personnes par ménage se partageant les rations, souvent entre 5 et 10 membres (d'après les discussions de groupe). De plus, les abus et détournements au niveau des centres de santé, constatés à partir d'une diversité de sources (enquêtes auprès des ménages, entretiens avec des informateurs clés, visites in situ et registres non conformes aux données envoyées au PAM) mènent à questionner la fiabilité des données de performance du traitement de la MAM (cf. QE4.2).

116. D'après les entretiens et l'enquête PDM de 2019, le Projet 1000 jours apparaît comme un bon levier pour prévenir la malnutrition infantile et instaurer de bonnes pratiques de façon durable, avec des effets positifs constatés sur les femmes et les enfants bénéficiaires, tels que la couverture effective des besoins alimentaires et nutritionnels, un meilleur respect des normes d'hygiène et l'allaitement exclusif⁸⁹. Cela est d'autant plus vrai lorsque la sensibilisation est couplée à une dynamique d'autonomisation économique, avec des AGR dédiées. Cependant, les ruptures d'intrants, la courte durée du Projet et les retards d'approvisionnement n'ont pas permis aux bénéficiaires d'être appuyés pendant les deux années initialement prévues.

117. Si l'on considère les différentes actions du PAM en Guinée, plusieurs causes sous-jacentes de la malnutrition ne sont pas traitées dans le cadre d'une approche intégrée avec les partenaires concernés: (i) la faiblesse des services préventifs de santé dans les régions d'intervention, en particulier à l'échelon communautaire, ce qui ne permet pas d'atteindre les plus vulnérables⁹⁰; (ii) les difficultés d'accès à l'eau, à

⁸⁸ Sources: Plans annuels de performance 2020, 2021 et 2022; ACR 2020, 2021 et 2022; entretiens avec le CNLS et les ONG partenaires; entretiens avec le personnel des centres de santé et de maladies infectieuses.

⁸⁹ Sources: entretiens avec le personnel des centres de santé; rapport PDM du Projet 1000 jours; entretiens avec le BP.

⁹⁰ Hypothèses globales h/ et i/ de la TdC (annexe 4, tableau 5).

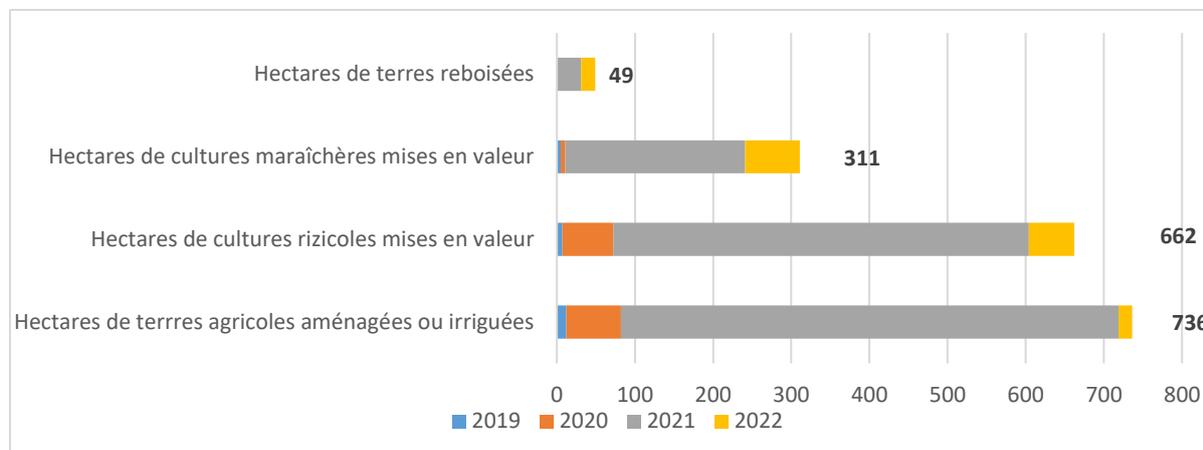
des latrines et aux services d'hygiène de base⁹¹; (iii) la prise en charge spécifique du préscolaire dans les écoles à cantine et la diversification des repas (au moins cinq groupes alimentaires)⁹²; (iv) les activités d'appui aux producteurs plutôt centrées sur la sécurité alimentaire (production rizicole), mais qui tendent à délaissier certaines productions vivrières contribuant à des repas plus diversifiés et sains⁹³ (notamment les tubercules, les légumineuses et les légumes à feuilles); (v) les inégalités de genre dans la prise de décision pour la santé et l'alimentation dans les ménages⁹⁴. De plus, l'hypothèse de la TdC selon laquelle les PVVIH/TB reçoivent un traitement médical adapté (pour assurer l'efficacité des appuis nutritionnels)⁹⁵ est fragile, notamment en ce qui concerne les personnes saisonnières travaillant loin des centres de prise en charge (avec des phénomènes fréquents de migration pendulaire, surtout dans les zones minières). Ces personnes sont en effet moins à même de suivre leur traitement toute l'année.

[Renforcement des moyens d'existence des petits producteurs](#)

Constatation clé 13: Les actions menées par le PAM et ses partenaires ont permis une augmentation sensible de la production de riz et le renforcement de la participation des différents acteurs locaux dans le développement des chaînes de valeur du riz, d'où une amélioration de la sécurité alimentaire et du revenu des petits producteurs. Les résultats sont moins probants en matière de maraîchage et de reboisement.

118. **Bénéficiaires et produits immédiats:** Selon les données fournies par l'unité Résilience, les réalisations des activités 3A sur la période 2019-2022 incluent l'aménagement de 736 ha de bas-fonds/plaines rizicoles et de 311 ha de périmètres maraîchers. Le rapport annuel de pays 2022 indique que le PAM a soutenu près de 300 groupements dans le cadre des activités dites SAMS de soutien à l'accès au marché des petits exploitants agricoles (pas d'indicateur similaire existant pour les années précédentes). Par ailleurs, les activités 3A pour la mise en place des différents actifs productifs et communautaires ont mobilisé plus de 65 000 bénéficiaires en 2021, permettant ainsi de dépasser la cible affichée dans la RB 4 (50 000 bénéficiaires de transferts d'espèces). Les graphiques ci-dessous présentent l'évolution des superficies et du nombre de bénéficiaires sur la période 2019-2022.

Figure 23: Surfaces aménagées, mises en valeur et reboisées dans le cadre des activités 3A de 2019 à 2022



Source: données fournies par l'unité Résilience du BP lors de l'entretien avec l'EE. NB: Les terres agricoles aménagées ou irriguées sont par la suite destinées à être mises en valeur, soit pour la riziculture, soit pour le maraîchage. Le PAM a également soutenu la mise en valeur de périmètres déjà existants. Les terres mises en valeur pour la riziculture sont des terres aménagées, mais généralement en culture pluviale. En Guinée, c'est surtout le maraîchage en contre-saison qui est en culture irriguée.

⁹¹ Hypothèse globale c/ de la TdC (annexe 4, tableau 5)

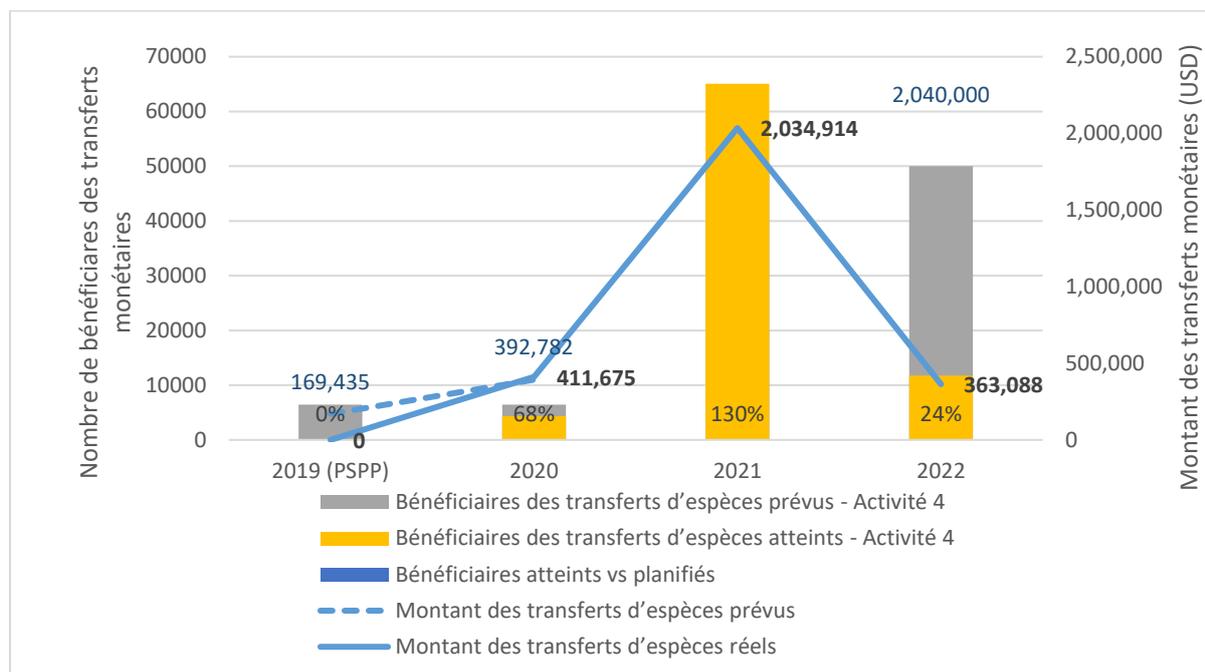
⁹² Hypothèses spécifiques 6 et 7 de la TdC (annexe 4, tableau 6)

⁹³ Hypothèse globale g/ de la TdC (annexe 4, tableau 5)

⁹⁴ Hypothèse spécifique 8 de la TdC (annexe 4, tableau 6)

⁹⁵ Hypothèse spécifique 10 de la TdC (annexe 4, tableau 6)

Figure 24: Évolution du nombre de bénéficiaires et des montants de transferts d'espèces prévus et atteints au titre de l'activité 4 du PSPP de 2019 à 2022



Source: ACR 2019, 2020, 2021 et 2022.

119. En termes de surfaces, les aménagements hydroagricoles viennent en tête des réalisations, suivis des périmètres maraîchers⁹⁶ et du reboisement. Ce classement est conforme à l'objectif prioritaire de lutte contre la faim. Les activités 3A ont faiblement démarré en 2019 pour atteindre un pic en 2021 et retomber en 2022. Ceci est lié aux disponibilités de ressources financières (en particulier, le financement de l'UE qui a permis la mise en œuvre d'activités 3A dans le cadre du projet RESIGUI) et au report des travaux d'aménagement d'une année à l'autre. Le nombre de bénéficiaires des transferts d'espèces ainsi que les montants totaux distribués ont suivi la même évolution.

120. D'après les observations et entretiens de terrain, les différentes activités menées ont connu des résultats variables, comme décrit de manière détaillée en annexe 8.3.4. Les aménagements rizicoles, relativement faciles à réaliser par les bénéficiaires pour peu qu'ils soient bien encadrés (ce qui a généralement été le cas), ont favorisé une meilleure gestion de l'eau. Les résultats du maraîchage, qui cible principalement des femmes, sont plutôt mitigés en termes de production, principalement en raison d'une maîtrise insuffisante de l'eau et d'un manque de compétences et d'expérience aussi bien des services techniques que des ONG et des producteurs. Le soutien aux activités post-récolte a pris des formes multiples (fourniture d'équipements aux OP, réhabilitation de pistes, construction de magasins de stockage), mais il n'existe à ce jour pas de données permettant d'en faire le bilan. Les mises en relation des groupements de producteurs et des unions d'étuveuses' avec les cantines scolaires pour l'approvisionnement de ces dernières en riz local ont bien fonctionné dans l'ensemble (malgré des retards, les quantités, la qualité du riz et le mode de livraison – sur place – ont donné satisfaction), grâce notamment à la proximité géographique et aux liens déjà existants (parents d'élèves des mêmes écoles)⁹⁷. Les actions de reboisement de zones dégradées et de plantation d'arbres fruitiers sont pour l'instant peu convaincantes (techniques contestables, perspectives de durabilité limitées, etc.).

121. Dans la région de Labé, le projet conjoint avec plusieurs organismes des Nations Unies, financé par le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour la sécurité humaine (UNTFHS) et coordonné par le

⁹⁶ Dans des bas-fonds rizicoles (comme dans le village de Nienh par exemple), les producteurs se sont essayés au maraîchage en contre-saison, mais les résultats ont été médiocres, car le type d'aménagement n'est pas conçu à cet effet.

⁹⁷ Sources: entretiens avec les OP et les comités de gestion des cantines; entretiens avec les services déconcentrés de l'éducation.

PNUD, et qui prévoit des aménagements et équipements agricoles pour 15 OP, n'a pour l'instant pas bien fonctionné (cf. annexe 8.3.4).

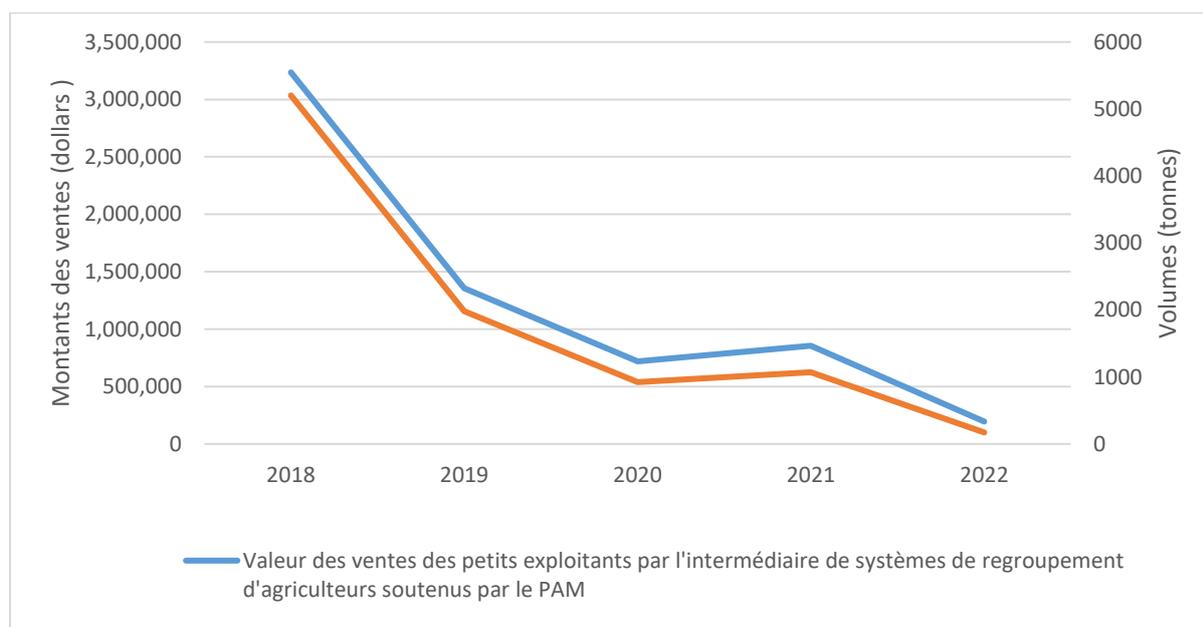
122. **Effets:** La combinaison des aménagements hydroagricoles et de l'accès à des semences/intrants et un conseil agricole de qualité a rapidement entraîné une augmentation de la production de riz dans les communautés ciblées. Selon les rapports des partenaires et les entretiens avec les producteurs, l'augmentation des rendements pour le riz varie de 10 à 100 pour cent selon les localités.

123. De plus, les équipements fournis ont permis l'amélioration de la productivité des opérations post-récolte (battage, transport, étuvage et décorticage du paddy) et la réduction des pertes post-récolte. Ils ont été utilisés en priorité pour les productions communautaires, mais également dans le cadre de prestations de services qui, dans certains cas, génèrent déjà des revenus et permettent d'alimenter la caisse du groupement.

124. D'après les entretiens réalisés auprès des bénéficiaires, ces différents gains de productivité, combinés à l'accroissement des surfaces cultivées en riz, a eu ' un effet relativement direct sur le raccourcissement de la période de soudure (que les dispositifs de suivi du PAM et de ses partenaires n'ont cependant pas permis de bien mettre en évidence). Les performances technico-économiques sont moins tangibles sur les périmètres maraîchers, où la problématique de l'accès à l'eau a rarement été résolue.

125. Malgré les bons résultats au plan de la production et de la transformation rizicole, on observe sur la période 2018-2022 une chute des volumes des achats locaux effectués par le PAM auprès des OP qu'il soutient (figure 25). Ces achats concernent essentiellement le riz étuvé. En 2022, le PAM a également procédé à des achats de niébé.

Figure 25: Évolution des volumes et montants des ventes de denrées alimentaires par les groupements de producteurs soutenus par le PAM (2018-2022)



Source: ACR 2019, 2020, 2021 et 2022.

126. La baisse des achats locaux du PAM auprès des OP/unions est due notamment à des difficultés rencontrées en 2019-2020 par les OP après de mauvaises récoltes (en raison des conditions météorologiques et de l'accès limité aux intrants et aux conseils agricoles du fait des restrictions économiques imposées pendant la pandémie de COVID-19). De nouvelles difficultés des OP/unions à honorer un contrat de 1 650 tonnes en 2021 ont amené le PAM à revoir sa stratégie d'achat (fondée sur une approche groupée et centralisée) et à se tourner vers d'autres types de fournisseurs locaux en 2022. D'après les entretiens menés avec le BP et certaines de ces OP/unions, la relance de l'approvisionnement des cantines en riz local étuvé est prévue pour 2023 en Guinée forestière et sur Koundara.

Renforcement des capacités des institutions nationales et d'autres partenaires

Constatation clé 14: En raison du manque d'objectifs clairs pour l'EDS 5, ses activités tendent à être diluées dans les autres EDS, ce qui rend difficile l'analyse des résultats obtenus en matière de renforcement des capacités nationales.

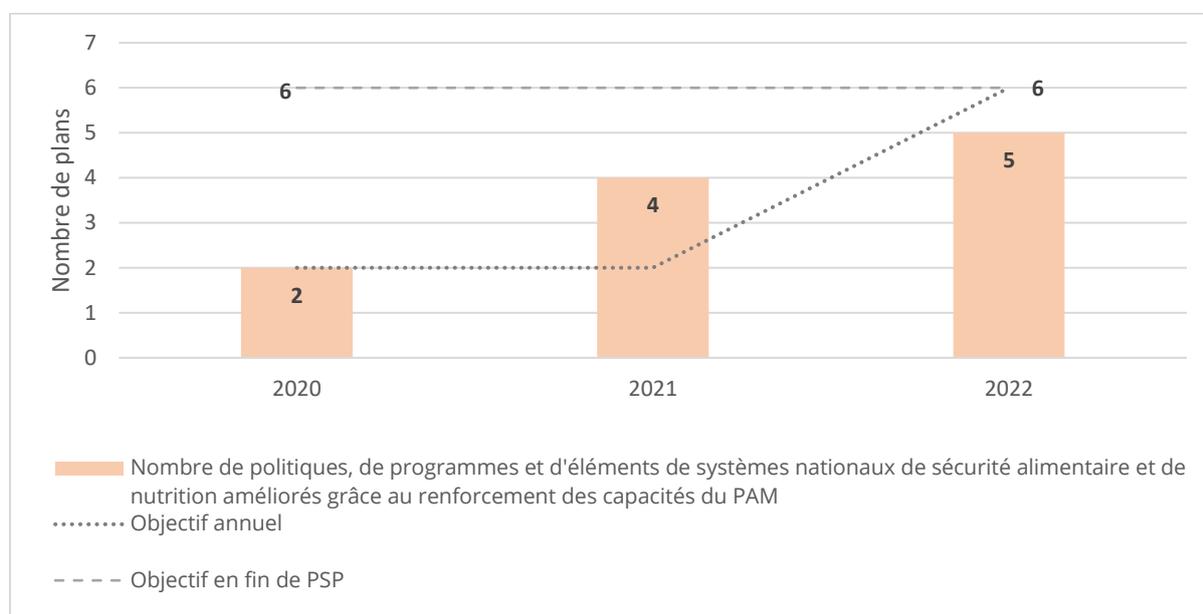
127. **Produits immédiats:** Les sous-activités de l'activité 5 du PSPP sont peu explicites. Dans la pratique, la priorité a été accordée au renforcement des capacités logistiques sanitaires de la Pharmacie centrale de Guinée (PCG) et de l'ANSS, comme en 2020 avec la fourniture d'équipements pour réhabiliter et faire fonctionner le centre de traitement épidémiologique de la capitale. À l'avènement de la pandémie de COVID-19, le PAM Guinée a soutenu activement la formulation des plans d'urgence du Gouvernement.

128. Le PAM a continué à appuyer le renforcement de la DNCaS et à consolider le partenariat avec les directions préfectorales de la santé dans le cadre des activités de nutrition, tentant ainsi de replacer le Gouvernement au centre de l'action. L'intégration du Gouvernement comme partenaire technique à part entière a été constatée uniquement sur les aménagements hydroagricoles, ce qui s'est accompagné d'un appui en équipement conséquent aux services du génie rural (fourniture de matériel topographique). Ce type d'intégration pourrait être amélioré pour l'appui aux marchés agricoles et le programme d'alimentation scolaire. La lacune principale a été constatée sur la mise en œuvre de la Politique nationale de protection sociale (avec UNICEF et OIM), pour des raisons politiques notamment.

129. Outre la fourniture des données du mVAM, qui alimentent chaque session d'analyse du Cadre harmonisé, le PAM fournit également une assistance technique et financière à la Cellule nationale d'analyse du Cadre harmonisé, coordonnée par le CONACILSS.

130. Avec l'émergence d'une nouvelle entité forte, l'Agence Nationale de Gestion des Urgences et Catastrophes Humanitaires (ANGUCH), qui dispose d'un bon maillage territorial (présence dans les 33 préfectures du pays), de nouvelles perspectives de collaboration s'offrent au PAM, en particulier l'appui au développement d'un système décentralisé d'alerte précoce sur les catastrophes naturelles et le suivi plus poussé des marchés.

Figure 26: Nombre de politiques, de programmes et d'éléments de systèmes nationaux de sécurité alimentaire et de nutrition améliorés grâce au renforcement des capacités du PAM (PSPP)



Source: ACR 2020 à 2022.

131. **Effets:** Selon les ACR, les activités de renforcement des capacités des acteurs institutionnels ont été bien menées (100 pour cent des ateliers et formations prévus ont été menés). Les cibles annuelles sont atteintes au regard du nombre d'institutions appuyées, mais les valeurs atteintes sur l'indicateur d'effet restent en deçà de la cible en fin de PSPP (figure 26). Au niveau central, les résultats concrets en termes de renforcement des capacités concernent surtout les pratiques de gestion de la flotte, d'analyse des données

de la chaîne d'approvisionnement et de préparation aux situations d'urgence des institutions nationales du secteur de la santé, d'après les ACR. Au niveau décentralisé, l'évaluation thématique sur le renforcement des capacités institutionnelles met en évidence l'acquisition de compétences techniques par les services étatiques décentralisés et les ONG de mise en œuvre dans les domaines d'activité auxquels ils sont respectivement associés (cantines scolaires, prévention et traitement de la malnutrition, gestion des organisations paysannes, etc.), ce que confirment la plupart des acteurs rencontrés par l'EE.

132. En raison du manque général de clarté sur les objectifs de cette activité transversale par rapport aux autres EDS (avec des lignes budgétaires dédiées) et sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir, il est difficile de rendre compte des résultats. Cela explique aussi en partie la sous-utilisation des fonds sur cet EDS.

133. La progression très limitée vers le développement d'un Programme national d'alimentation scolaire basé sur les produits locaux est en grande partie attribuable à des dysfonctionnements au sein de la DNCaS, que le PAM a tenté de surmonter en concentrant ses efforts sur des aspects techniques concrets, tels que la définition de critères de ciblage des écoles à cantine soutenues par la DNCaS ou encore l'appui à la rédaction d'une note conceptuelle pour la mobilisation de ressources auprès du Partenariat mondial pour l'éducation.

[Services aériens humanitaires et services de chaîne d'approvisionnement à la demande](#)

Constatation clé 15: Les services de l'UNHAS se sont révélés d'une grande utilité en période de crise. L'activité 7 de services logistiques à la demande n'est pas rapportée dans le système de suivi-évaluation et il est donc difficile d'en analyser les résultats.

134. **Produits immédiats:** Lancé dès février 2021 dans la région de Nzérékoré, frappée par l'épidémie d'Ebola, le service aérien humanitaire a permis le transport sûr et fiable de marchandises et de personnel humanitaire vers les zones d'intervention critiques à l'épicentre de l'épidémie en 90 minutes (contre deux jours par la route). Selon la revue annuelle 2022 réalisée par l'UNHAS, les performances de ce service sont démontrées (efficacité, efficience, économie, ponctualité, qualité du service, sécurité, sûreté) par rapport à celles du transport routier.

135. Selon les entretiens menés avec le PAM et ses partenaires, les services de l'UNHAS se sont avérés extrêmement précieux et ont perduré après la fin de l'épidémie, notamment pour convoier du matériel médical ou effectuer des évacuations d'urgence. La revue annuelle 2022 indique que le service aérien humanitaire a intensifié ses opérations au cours de l'année, doublant le nombre d'organisations utilisatrices et multipliant également les destinations desservies (qui sont passées de trois à cinq en 2022). Le PAM a ainsi pu répondre en grande majorité aux sollicitations de ses partenaires, couvrant plus de 90 pour cent de la capacité de fret totale demandée.

136. L'activité 7 n'est pas rapportée dans le système de suivi-évaluation des produits. Il est fait mention de 13 organisations appuyées dans ce cadre, sans spécification des services rendus. Le projet APOLO, qui pourrait logiquement être intégré à l'EDS 6, a été rapporté sous l'EDS 5 par le BP, car il comprend une forte composante de renforcement des capacités. Il a consisté principalement à mener des actions de formation auprès du Gouvernement guinéen pour assurer une bonne gestion des activités de la PCG. Outre ces formations, le PAM a introduit un outil d'aide à la décision (TOMS) et appuie la PCG dans l'apprentissage de son utilisation.

137. **Effets:** La satisfaction des utilisateurs est largement partagée concernant les services aériens, avec 92 pour cent de satisfaction des usagers en 2021 et 95 pour cent en 2022 d'après les rapports annuels du PAM. Les entretiens avec les partenaires du SNU confirment que l'UNHAS a largement facilité la réponse à la pandémie de COVID-19 en 2020-2021 (grâce notamment au transport de vaccins) et à la résurgence de la MVE en Guinée forestière en 2021, ainsi qu'à d'autres crises ponctuelles dans l'est du pays.

138. L'activité 7 n'étant pas rapportée dans le système de suivi-évaluation, il est difficile d'en évaluer les résultats et la progression vers la réalisation des objectifs. D'après les entretiens menés avec le BP et ses partenaires, les services d'appui logistique ont contribué à accroître les capacités de stockage de l'ANSS et à garantir la chaîne du froid, facilitant ainsi les campagnes de vaccination.

139. Le renforcement des capacités des services étatiques mené dans le cadre du projet APOLO a permis le respect des délais de mobilisation des ressources, d'achat et d'approvisionnement des structures étatiques (PCG, ANSS, etc.), ainsi qu'une amélioration notable de la gestion des flottes, de la planification et de la

réaction face aux urgences. En particulier, l'informatisation des données améliore durablement l'efficacité et l'efficacité de ces structures.

Effets inattendus positifs ou négatifs

Constatation clé 16: À travers les activités de soutien aux producteurs mises en place avec le projet RESIGUI, puis renforcées dans le cadre des Villages Faim Zéro, le PAM a assuré la relance ou l'émergence d'organisations de producteurs, avec des effets positifs constatés sur la cohésion sociale.

140. L'un des impacts positifs inattendus des activités de relèvement est le renforcement de la cohésion sociale à travers la structuration des producteurs. En effet, la structuration a été envisagée et relancée pour une meilleure organisation des activités de production. Pour le PAM, les OP, qui sont dotées d'une personnalité morale et juridique de par leurs statuts, constituent le cadre idéal pour organiser les activités 3A. Par le biais de réunions et de sessions de sensibilisation, d'animation et de formation, les OP ont été pour les producteurs un cadre de concertation, d'échange et de partage sur les difficultés rencontrées et l'élaboration de solutions. De ce point de vue, les OP ont amélioré la cohésion au sein des communautés⁹⁸.

141. Le croisement des données de l'enquête auprès des ménages sur le type d'appui reçu et les changements positifs, tels que perçus par les ménages interrogés, montre que la participation aux travaux communautaires et les achats locaux jouent également un rôle important dans le renforcement de la cohésion sociale. Par ailleurs, peu de ménages (7 pour cent) ont relevé des tensions au sein de la communauté ou avec les communautés environnantes à la suite des appuis du PAM au cours des cinq dernières années. Lorsque des tensions sont mentionnées, elles sont principalement liées à la sélection des bénéficiaires.

142. L'évaluation à mi-parcours du projet PBF révèle que celui-ci a contribué à améliorer la mixité dans les OP et les associations de la zone du projet. L'idée d'associations regroupant des membres de plusieurs communautés semble de plus en plus acceptée au sein même des communautés dans lesquelles le projet est mis en œuvre.

Contribution aux résultats du PNUAD

Constatation clé 17: Malgré son engagement dans les réponses communes aux différentes crises (sanitaires notamment), le PAM n'a que partiellement contribué aux résultats du PNUAD dans le cadre de son PSPP.

143. Bien que les orientations définies dans le PNUAD figurent en partie dans le PSPP, n'ont pas été entièrement mises en œuvre. Même "si son budget et son rayon d'action ne sont pas les plus importants en Guinée, le PAM a contribué à plusieurs produits de l'EDS 2 (politiques et programmes améliorant la sécurité alimentaire et nutritionnelle) et de l'EDS 3 (accès à des services de santé et nutritionnels de qualité). Selon l'évaluation sommative du PNUAD 2018-2022, il s'agit respectivement de l'activité d'appui aux petits exploitants agricoles, via en particulier le Programme d'alimentation scolaire basé sur l'agriculture locale, et de la prévention et de la prise en charge de la santé maternelle et de la nutrition, ainsi que de l'appui aux PVVIH. Une légère contribution a également été notée dans le cadre de l'EDS 4 (emploi productif et entrepreneuriat des femmes, jeunes, migrants et personnes vivant avec un handicap) surtout en matière d'AGR pour les femmes et les PVVIH.

144. L'obtention des résultats définis dans le PNUAD a été affectée par le manque général de concertation entre les organismes du SNU (cf. QE4.3).

145. Le Cadre de réponse multisectorielle du système des Nations Unies en Guinée à la pandémie de COVID-19 (SERP 2020-2021) a été un bon exemple de réponse conjointe sur les plans sanitaire et socioéconomique. Aussi, le SERP est aligné sur le Plan de contingence du SNU, auquel le PAM a largement contribué, de par sa présence sur le terrain et ses moyens logistiques. Le Plan de travail conjoint 2020-2021 qui en a découlé a été suffisamment flexible pour répondre à la pandémie de COVID-19, à la résurgence

⁹⁸ Sources: entretiens avec 19 représentants des autorités locales (communes rurales), 9 leaders communautaires et 21 OP/unions, regroupant 358 personnes; entretiens et rapports d'activités des partenaires coopérants; revue externe finale du projet RESIGUI; évaluation à mi-parcours du projet PBF.

d'Ebola et l'apparition de la maladie à virus Marburg et de la fièvre de Lassa dans le pays, réponses auxquelles le PAM a également contribué.

QE2.2: Dans quelle mesure le PAM a-t-il contribué à la réalisation des objectifs transversaux?

Participation et redevabilité envers les populations affectées

Constatation clé 18: Le degré d'implication des populations dans la mise en œuvre des différentes activités du PSP est relativement élevé, notamment du fait de l'approche participative adoptée par le PAM et ses partenaires. Toutefois, les dispositifs permettant de garantir les retours d'information de la part des bénéficiaires et non-bénéficiaires sont peu fonctionnels et ne permettent pas à ce stade de guider les choix opérationnels.

146. Les discussions de groupe et les rapports d'activité des principaux projets témoignent d'un bon niveau d'implication et d'une participation active (à travers la formation de comités villageois) des leaders communautaires et de la population en général dans les processus de ciblage et de distribution de l'assistance alimentaire, notamment ceux de la réponse alimentaire d'urgence. Dans le cas spécifique des associations de PVVIH, cette implication a permis de les responsabiliser pour la distribution des denrées. Le degré d'implication des communautés locales (au travers des comités de gestion) et des services techniques décentralisés apparaît comme un facteur déterminant pour l'appropriation et la durabilité des cantines scolaires.

147. Concernant les mécanismes de rétroaction communautaire (CFM), l'EE note qu'il existe des outils de type tableur permettant de répertorier les retours d'information, les réclamations et les plaintes reçus par chaque sous-bureau, mais qu'il n'y a ni compilation de ces informations ni analyse spécifique sur ce sujet au niveau central. De plus, ces outils (associés à la mise en place de comités villageois ad hoc) ont été utilisés spécifiquement pour certains projets, dont RESIGUI, mais pas de manière systématique sur l'ensemble des interventions du PAM et pendant toute la durée du PSP. Actuellement, le mécanisme CFM repose sur un numéro de téléphone interne aux sous-bureaux (géré par le point focal protection, payant et donc ayant potentiellement une implication sur les appels passés par la population). L'externalisation du service à un opérateur téléphonique fait partie des priorités actuelles du BP.

148. L'enquête auprès des ménages confirme que le CFM est encore largement perfectible: plus des deux tiers des ménages interrogés n'ont pas connaissance du CFM ou ne savent pas comment contacter le PAM. Seuls 13 pour cent des ménages ont déjà utilisé le numéro de contact indiqué par le PAM. Si les retours des ménages interrogés sont globalement très positifs à l'égard du PAM et des appuis qu'il a fournis, les questions ouvertes ont permis de recueillir un certain nombre de plaintes liées à des détournements de l'aide (denrées alimentaires ou intrants agricoles). Parmi les 524 ménages interrogés, une vingtaine réclame une sélection plus juste des bénéficiaires et des mesures pour lutter contre la corruption et le détournement de l'aide.

149. L'examen des registres annuels de risques révèle que les questions liées aux retours d'information des bénéficiaires n'ont pas été pleinement abordées. Autrement dit, 'il n'y a pas eu de suivi des risques associés aux plaintes et aux réclamations des bénéficiaires, ce que confirme le rapport d'audit interne. Dans le registre de 2021, le CFM est cité parmi les mesures d'atténuation à mettre en place face aux risques de vol, de perte ou de détournement de l'aide alimentaire, dont la gravité est classée comme la plus élevée parmi les différents risques enregistrés par le BP. Suite à une interruption du processus d'analyse des risques en 2022, la mise à jour du registre en 2023 mentionne le CFM parmi les mesures d'atténuation existantes, mais reconnaît qu'il convient de le renforcer, avec la mise en place d'une ligne d'assistance téléphonique fonctionnelle.

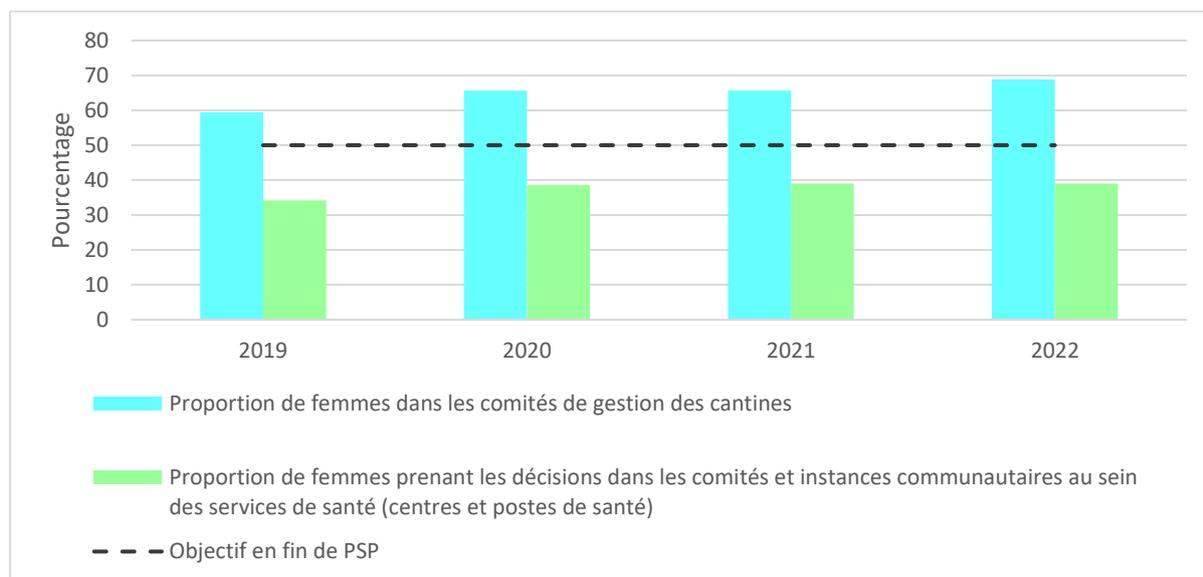
150. Plusieurs plaintes déposées par les communautés ciblées en Haute Guinée et en Guinée forestière indiquent de possibles erreurs de ciblage, un manque de communication ou des cas de détournements potentiels, ce qui ravive les tensions sociales. Ces plaintes doivent faire l'objet d'un surcroît d'attention de la part du PAM.

Prise en compte de la problématique femmes-hommes, inclusion, équité et droits humains

Constatation clé 19: L'intégration quantitative de la problématique femmes-hommes dans les interventions du PAM est systématique, mais les approches ne permettent pas de garantir l'autonomisation des femmes ni de prendre en compte l'aspect transformateur des activités, et l'analyse des effets des interventions est faible.

151. Dans le PSPP, le PAM ambitionnait de prendre en compte la problématique femmes-hommes de façon transversale dans toutes les activités et a défini certaines interventions spécifiquement dédiées aux femmes (cf. annexe 8.3.4). La plupart des indicateurs mesurés sur la période 2018-2022 renseignent sur les inégalités entre les sexes. Le BP ne s'est cependant pas encore doté d'une expertise interne axée sur la problématique femmes-hommes pour la prise en compte effective, transversale et transformatrice de ce sujet prioritaire. Plusieurs points focaux, cumulant d'autres responsabilités, se sont succédé depuis 2019. Le Plan d'action genre 2020-2022 n'a jamais été finalisé et est actuellement repris avec l'appui du BR. Le genre n'est pas suffisamment intégré dans la vision stratégique et opérationnelle du PAM, notamment les volets d'autonomisation des femmes et de transformation des rapports de genre. Le personnel a reçu des formations spécifiques (VBG, PSEA, etc.), dont il n'est toutefois pas possible de faire un bilan en raison du manque de données consolidées au niveau des RH.

Figure 27: Proportions de femmes siégeant dans les comités de gestion et en position de prise de décision dans ces comités



Source: ACR 2020 à 2022.

152. La proportion de femmes dans les comités de gestion des cantines a augmenté depuis 2019. La proportion de femmes prenant les décisions dans les comités et instances communautaires au sein des services de santé n'atteint jamais la moyenne (figure 27). Le PAM va dans la bonne direction en appuyant la participation des femmes dans les instances de décision, mais il est nécessaire d'évaluer le pouvoir exact dont les femmes disposent dans ces instances et de déterminer s'il ne s'agit pas d'une mise en avant de façade, comme cela a pu être observé lors de plusieurs discussions de groupe. Les analyses des enjeux, des résultats et des conséquences des interventions sur la problématique femmes-hommes restent marginales, et il existe peu d'indicateurs qualitatifs.

153. Les activités d'appui aux petits exploitants ne prennent pas suffisamment en compte les vulnérabilités spécifiques ni les approches transformatrices en matière de la problématique femmes-hommes, notamment: la pénibilité/l'intensivité du travail agricole féminin (peu d'équipement dédié aux tâches féminines); la promotion du leadership féminin; les besoins liés à la mère, notamment sur les chantiers 3A (garde d'enfants, protection contre la pluie et les maladies).

154. Les approches transformatrices à long terme sont encore trop peu explorées et nécessitent de figurer dans un plan d'action dédié. Les partenaires coopérants du PAM ne proposent pas de sensibilisation des communautés sur les questions de genre et il leur manque les capacités techniques pour réaliser des analyses qualitatives sur la problématique femmes-hommes. Les questions de protection des femmes et de discrimination envers les femmes sont également peu surveillées (absence 'de canal d'écoute).

Protection

Constatation clé 20: Les enjeux de protection sont pris en compte dans la conception des activités, mais peu d'études qualitatives et d'outils opérationnels existent pour effectuer un suivi et une évaluation de leur intégration effective dans la mise en œuvre.

155. Concernant les protocoles de gestion des incidents de protection du PAM et de ses partenaires, les échanges avec le BP pendant et après la mission indiquent qu'il n'existe pas de documentation spécifique ni de réglementation interne sur ce sujet au sein du BP.

156. La protection pourrait être davantage intégrée aux activités du PAM, notamment en assurant un ciblage plus inclusif tenant compte des situations de handicap, des conditions sociales (réfugiés, ethnies minoritaires), des maladies chroniques, etc. Certains mécanismes ont été développés, tels que la mise en place d'un dispositif sécuritaire avant, pendant et après les distributions de vivres sur les lieux et dans les magasins de stockage⁹⁹, permettant de mieux sécuriser les bénéficiaires. Les mécanismes de recueil de plaintes et les canaux d'écoute adaptés aux normes sociales et culturelles font d'autant plus défaut que la pression sociale est forte et limite la dénonciation des actes de malveillance, de discrimination ou de détournement et d'abus.

157. Un appui aux PVVIH axé uniquement sur l'alimentation ne permet pas aux individus concernés, ayant des enfants à charge et souvent victimes d'exclusion, d'abandon et de perte d'emploi de subvenir à leurs besoins. L'expérience du PSPP montre qu'une autonomisation collective et individuelle des PVVIH est possible en passant par les associations existantes et en les soutenant via des AGR. L'appui aux personnes en situation de handicap devait également être matérialisé à travers des AGR, mais n'a finalement pas été prioritaire, alors qu'il existe des associations dynamiques (notamment dans la région de Kankan) appuyées par d'autres organismes du SNU. Si la protection de l'enfance est primordiale pour le PAM, l'EE a observé des défaillances au niveau de la prise en charge des repas préscolaires et de la priorisation des orphelins mineurs dans l'appui aux PVVIH.

158. Les outils développés pour assurer une meilleure prise en compte des enjeux de protection, notamment des procédures standard pour les distributions de vivres et l'intégration des questions sur la protection dans les rapports de suivi post-distribution (PDM), restent peu utilisés. Les données de suivi ne sont pas suffisamment exploitées pour identifier et résoudre les enjeux de protection.

Environnement et changements climatiques

Constatation clé 21: L'adaptation aux changements climatiques fait partie de la planification de l'EDS 4, mais n'est pas bien reflétée dans l'opérationnalisation des activités (choix des parcelles et des cultures/variétés, pratiques agricoles, etc.). Les résultats et acquis des partenaires dans ce domaine ne sont pas suffisamment valorisés.

159. Les aménagements hydroagricoles, le reboisement des zones dégradées, la promotion des foyers améliorés dans les cuisines des cantines scolaires constituent autant d'exemples d'actions visant à atténuer les effets de la variabilité ou de la baisse des pluies et à protéger le couvert végétal. Néanmoins, les activités de soutien à l'agriculture, telles que mises en œuvre lors du PSPP, sont peu adaptées aux variabilités environnementales (pluviométrie, saisonnalités fluctuantes, etc.), avec des cultures et des techniques parfois susceptibles d'avoir des impacts négatifs sur les écosystèmes environnants (prélèvement sur les têtes de bassin versant, par exemple). Les premiers aménagements hydroagricoles de 2020-2022 ont été conçus principalement pour améliorer le drainage. En 2023, il est prévu d'améliorer ces aménagements avec la construction d'une retenue d'eau en amont du bas-fond. Les visites de terrain montrent que les

⁹⁹ ASD-G, 2022. Rapport d'activité de distribution de vivres aux ménages pendant la période de soudure dans la sous-préfecture de Mamou.

études sont sommaires et que le choix de site du barrage pourrait poser des problèmes techniques et sociaux.

160. Dans les cantines scolaires visitées, les foyers améliorés en banco sont rarement utilisés (cf. QE2.1). Les repas sont préparés sur des foyers à trois pierres, grands consommateurs de bois de chauffe. Les cuiseurs solaires et les foyers améliorés fournis par l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) dans le cadre d'un projet pilote conjoint sont également peu utilisés: les cuiseurs ont une faible capacité et les foyers ainsi que les marmites sont difficiles à manipuler pour les femmes.

161. Les résultats et acquis en matière d'adaptation aux changements climatiques des différents acteurs de développement (ministères en charge de l'agriculture, de l'environnement, PNUD et FAO) ne sont pas valorisés par le PSP. Cette lacune ressort dans l'étude intitulée «Analyse de la réponse pour l'adaptation climatique» commanditée par le PAM en 2021: l'étude n'a pas passé en revue les projets et programmes d'adaptation élaborés et mis en œuvre de 2010 à 2020 et passe sous silence la Stratégie nationale sur les changements climatiques validée en 2019 et la Contribution déterminée au niveau national (CDN) de 2021. L'implication de tous les partenaires et acteurs concernés par la thématique serait d'autant plus nécessaire que le PAM est actuellement en négociation avec le Fonds pour l'adaptation.

162. En 2022, le PAM a introduit deux nouvelles variétés de riz hybrides coréennes (communément appelées Tongil aromatisé et Tongil haut rendement) dans les Villages Faim Zéro (VFZ). Des évaluations de la performance de ces variétés sont en cours. Ces essais locaux s'inscrivent dans une dynamique plus large de soutien à la productivité rizicole, financée par la coopération coréenne¹⁰⁰. Les résultats observés sur le terrain par l'EE sont néanmoins en deçà des espérances: les rendements ont été de l'ordre de 2 t/ha en général; ces variétés requièrent beaucoup d'eau et sont sensibles aux attaques des insectes et des rongeurs. La durée courte du cycle végétatif (3 mois) et le potentiel élevé de rendement ont été les principaux critères qui ont guidé ce choix. Il est utile de rappeler ici l'une des conclusions de l'évaluation des actions de renforcement des capacités, publiée en janvier 2022, à savoir la nécessité pour le PAM de s'assurer que les semences distribuées sont bien appropriées, en prenant en compte comme critères non seulement le rendement, mais aussi la possibilité d'autonomie des producteurs (semences hybrides et/ou locales), l'écologie (besoins en matière de pesticides et d'autres intrants) et la biodiversité (préservation des variétés locales). Plus globalement, le renforcement du système semencier local est une option que le PAM n'a pas suffisamment explorée.

QE2.3: Dans quelle mesure les effets du PSPP-T et du PSPP sont-ils susceptibles d'être durables, notamment d'un point de vue financier, social, institutionnel et environnemental?

Constatation clé 22: Le passage de relations contractuelles directes avec des prestataires externes à des protocoles d'accord avec les services de santé pour la prise en charge de la MAM a favorisé l'appropriation des actions par les services étatiques, mais d'autres conditions de pérennisation ne sont pas encore remplies.

163. Initialement imposée par des enjeux de réduction des coûts à la suite de difficultés de financement, la transition des prestataires temporaires (ONG) vers le service public (structures permanentes et employés en CDI) assure une meilleure durabilité institutionnelle. Elle présente aussi l'avantage de pouvoir proposer des actions alternatives (sensibilisations, démonstrations culinaires, etc.) à tout moment, et donc de pallier en partie les retards d'approvisionnement lorsqu'ils surviennent. Cependant, la plupart des acteurs du secteur qui ont été interrogés s'accordent sur plusieurs préalables et améliorations à apporter pour un renforcement durable des capacités nationales à améliorer la situation nutritionnelle, qui passe notamment par le renforcement de la formation des agents de santé communautaires.

164. Les données recueillies tant auprès du BP que de ses partenaires indiquent que d'autres conditions doivent être remplies pour pérenniser les actions: (i) une communication pour le changement social et comportemental (CCSC), qui doit être réellement mise en œuvre en utilisant divers mécanismes et canaux; (ii) le renforcement des capacités des acteurs locaux pour la production de denrées alimentaires nutritives,

¹⁰⁰ Il s'agit de l'initiative «K-rice belt», qui concerne huit pays africains (dont la Guinée) ayant signé un protocole d'accord avec la Corée du Sud en juillet 2023.

notamment la farine enrichie, ainsi que la poursuite des efforts entamés par le PAM pour favoriser l'achat local de ces denrées (auprès de structures telles que NutriGuinée par exemple).

Constatation clé 23: L'appui nutritionnel aux PVVIH donne des résultats plus durables lorsqu'il passe directement par des associations de PVVIH et s'il est accompagné d'une sensibilisation communautaire et d'AGR. Ces activités doivent néanmoins être renforcées.

165. Les activités d'appui aux PVVIH sont mieux à même de réussir lorsqu'elles passent par des associations dédiées (déjà existantes) et sont accompagnées d'AGR. Cela permet en effet une meilleure cohabitation des patients et leur réinsertion au sein de leurs familles, une diminution notable de la stigmatisation, ainsi que la récupération des patients «perdus de vue». Outre le faible niveau de couverture des besoins (nombre de bénéficiaires peu élevé et rations insuffisantes), la sensibilisation doit également être renforcée et mise à échelle auprès des structures d'appui que sont ces associations.

166. Par ailleurs, les appuis aux AGR, tels que fournis jusqu'à présent, se sont limités à des dotations de matériel. L'appui à la formation a été restreint; aucune étude de marché n'a été effectuée au préalable et des erreurs classiques ont été commises, indiquant que les leçons des expériences passées en Guinée et ailleurs n'ont pas été tirées, par exemple sur la pérennisation des activités de saponification (dont la question du renouvellement des matières premières) et leurs débouchés réels. Des stratégies de retrait plus solides seraient nécessaires pour assurer la durabilité de ce type d'AGR.

Constatation clé 24: La forte rotation du personnel au sein des institutions nationales et des services techniques déconcentrés (STD), qui s'est accentuée après le coup d'État, compromet la continuité des effets positifs des renforcements des capacités.

167. Même si le PAM a pu œuvrer efficacement dans certains domaines du renforcement des capacités nationales, une planification plus rigoureuse est nécessaire. Cela passe inévitablement par une analyse des besoins prenant en compte les compétences techniques et fonctionnelles (planification, budgétisation, analyse financière, etc.) nécessaires, comme souligné dans l'évaluation thématique sur ce sujet.

168. La rotation fréquente du personnel des partenaires étatiques, en particulier les multiples changements qui ont fait suite au coup d'État, complique considérablement la tâche du PAM dans ce domaine. Durant le PSPP, les conditions et les modalités d'implication des services techniques décentralisés dans la mise en œuvre des activités de terrain ont souvent manqué de clarté. Plus précisément, la question du budget de fonctionnement et de la contribution financière de l'État guinéen doit être traitée avec plus de clarté dans les accords et protocoles d'accords existants ou à venir.

Constatation clé 25: L'accès au foncier, souvent très difficile pour certaines catégories de la population, a été négocié avec les propriétaires fonciers, ce qui limite les risques de conflit et sécurise les investissements en faveur des groupements de producteurs. Des enjeux de durabilité demeurent néanmoins, notamment sur les mécanismes à mettre en place pour le fonctionnement, l'entretien et la maintenance des actifs acquis par des communautés ayant des compétences techniques et des ressources financières très limitées.

169. L'accès au foncier pour les aménagements agricoles a fait l'objet de négociations en amont au niveau communautaire. Des accords écrits de prêt, de bail ou de mise à disposition des domaines agricoles sont signés entre les groupements de producteurs et les propriétaires et validés par les 'autorités locales. La nature de l'accord et sa durée varient d'une localité à l'autre, mais les contrats signés garantissent les investissements qui sont réalisés.

170. Les équipements et les infrastructures étant fournis aux OP en vue d'une exploitation collective, des comités de gestion (généralement de quatre à sept membres) ont été systématiquement mis en place et formés pour une utilisation et une gestion rationnelles. D'après l'ACR 2022, plus de 13 000 personnes ont participé aux sessions de formation portant sur la gestion financière des équipements et des infrastructures ainsi que sur les aspects techniques du fonctionnement et de l'entretien des équipements. Les visites de terrain indiquent néanmoins que ces aspects techniques n'ont pas fait l'objet de formations initiales suffisamment approfondies ni d'un suivi-conseil suffisant par la suite, posant de sérieux problèmes à certaines des OP rencontrées, surtout celles qui sont enclavées (notamment Guédembou, dans la préfecture de Guéckédou). Cela risque de compromettre la mise en valeur future de ces investissements.

171. Les aménagements hydroagricoles, tout comme la distribution des équipements agricoles et de transformation, ont été réalisés sur la base d'études techniques, socioéconomiques et d'évaluation d'impact

environnemental et social (EIES) sommaires. Des approches trop standardisées ont été utilisées et il manque 'un Plan de gestion environnementale et sociale (PGES). De même, les stratégies de retrait et de transfert des actifs aux communautés passent sous silence le financement des charges récurrentes (fonctionnement, entretien et réparation des aménagements et équipements). Les observations de terrain ont permis de constater des problèmes d'entretien de certains bas-fonds et la question de la réparation des équipements fournis aux OP se pose déjà (comme à Fermessadou et à Pampako, dans la préfecture de Kissidougou).

QE2.4: Dans quelle mesure le PSPP-T et le PSPP ont-ils permis d'établir des liens plus stratégiques entre les actions humanitaires et de développement?

Constatation clé 26: Depuis le projet RESIGUI, l'intégration entre les actions humanitaires et de résilience repose sur des fondements solides. Elle a été prolongée par l'approche pilote Village Faim Zéro, qui traduit bien les objectifs de transformation rurale affichés dans la stratégie sur la résilience du BP.

172. Le projet RESIGUI a clairement été conçu pour renforcer le lien urgence-réhabilitation-développement et promouvoir une approche intégrée de la résilience. Il a combiné, au sein des mêmes communautés, une assistance alimentaire et nutritionnelle en réponse aux effets de la pandémie de COVID-19 à des activités de redressement et de renforcement de la résilience face aux chocs climatiques et saisonniers. Son évaluation finale, corroborée par les entretiens avec les groupes cibles, atteste d'effets positifs sur la structuration des producteurs et la cohésion sociale (cf. QE2.1), notamment grâce à l'organisation de travaux collectifs (3A) au niveau de groupements de producteurs nouvellement mis en place. Les activités de transferts d'espèces conditionnels, couplées à des formations sur l'utilisation de comptes bancaires, ont favorisé l'inclusion financière des populations ciblées¹⁰¹.

173. La stratégie développée par l'unité Résilience au démarrage du PSPP rend très bien compte de l'intégration entre les activités 3A, de soutien à l'accès aux marchés des petits exploitants agricoles (SAMS) et d'alimentation scolaire à base de produits locaux. Elle combine ces trois programmes ainsi que les services de chaînes d'approvisionnement et s'articule autour de quatre chemins de changement: 1) le renforcement des capacités des petits exploitants pour améliorer leur productivité et permettre la production d'un surplus commercialisable; 2) le développement d'OP inclusives et rentables par le biais de prestations de services aux membres, de la valorisation de la production et de la commercialisation collective; 3) la stimulation d'une demande stable en faveur des petits exploitants; 4) la promotion d'un environnement favorable au développement de filières agricoles inclusives. L'examen des documents de projet et des rapports d'activité de partenaires, combiné aux entretiens avec des producteurs et des OP concernés, témoigne de la mise en œuvre de l'ensemble des activités répertoriées sous les chemins 1 (soutien à la production), 2 (regroupement inclusif) et 3 (demande stable).

174. En revanche, les laps de temps prévus dans cette stratégie pour la réalisation des différentes activités et des produits (4 mois) et pour l'obtention des effets escomptés (1 an) apparaissent peu réalistes au vu des cycles de production agricole et des conditions initiales (dont le faible niveau de structuration de la plupart de groupements de producteurs ciblés). De plus, le chemin de changement vers un environnement favorable, dans lequel les acteurs étatiques et de la société civile soutiendraient l'accès des petits exploitants aux marchés, repose sur des actions qui n'ont pas été mises en œuvre à ce jour: i) la mise en place d'un plan d'action pour l'assistance technique à ces acteurs en vue de la conception et de la mise en œuvre de programmes d'appui aux petits exploitants; ii) la création de mécanismes de coordination entre ces acteurs pour le partage régulier des informations et des connaissances.

175. Depuis 2022, le PAM a lancé une expérience pilote, intitulée «Village Faim Zéro» (VFZ), dans laquelle est mise en œuvre une approche intégrée et globale des actions de lutte contre la faim (en lien avec les achats locaux pour l'approvisionnement des cantines scolaires), qui traduit concrètement la stratégie d'intégration des activités 3A, SAMS et d'approvisionnement local des cantines scolaires. Il est encore tôt néanmoins pour en mesurer les résultats.

¹⁰¹ PAM, 2022. Rapport final du projet RESIGUI.

2.3. QE3: Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé efficacement ses ressources pour obtenir les produits escomptés et les effets directs stratégiques définis dans le PSPP-T et le PSPP?

QE3.1: Dans quelle mesure les produits ont-ils été livrés dans les délais prévus? ¹⁰²

Constatation clé 27: Les retards importants et les délais d'approvisionnement et/ou de paiement des prestataires ont lourdement impacté certaines activités. Les opérations de transport aérien ont cependant été menées dans les temps.

176. Les observations, entretiens et documents collectés¹⁰³ font état de nombreux retards et délais d'approvisionnement ou de paiement des prestataires, qui sont préjudiciables à l'efficacité des activités. La mise en œuvre des transferts d'espèces a souffert d'importants retards, principalement dus à des problèmes de capacité financière du partenaire initial du projet RESIGUI¹⁰⁴ et à des difficultés logistiques sur le terrain: insuffisance des moyens de déplacement des agents dans les zones enclavées, cartes SIM défectueuses, réseau mobile non fiable dans certaines zones, etc.¹⁰⁵ Des retards significatifs ont également affecté la distribution de vivres dans toutes les activités du PSPP-T et du PSPP.

177. Les cantines scolaires ont été fortement affectées par les grèves récurrentes des enseignants sur la période 2018-2020 et par la pandémie de COVID-19 qui a engendré la fermeture des écoles (mars-décembre 2020). En 2021, des ruptures d'approvisionnement des cantines ont été rapportées dans plusieurs régions du fait d'un niveau de financement insuffisant¹⁰⁶. Des retards de livraison se sont également produits en 2022-2023, notamment à Kissidougou, en raison de difficultés liées à la sélection des fournisseurs dans le cadre des achats locaux. Les enquêtes auprès des ménages indiquent que Kankan et Nzérékoré ont connu les principaux retards, suggérant que les achats locaux aux groupements de producteurs présentent plus de risques en termes de délais, un constat corroboré par les entretiens avec le BP. Ces retards ont nui à l'image du PAM au sein des communautés bénéficiaires.

178. En 2020, les activités de réponse d'urgence ont connu d'importants retards: la distribution de vivres prévue pendant la période de soudure a été effectuée entre décembre 2021 et janvier 2022. Ces retards résultent de divers facteurs, dont les perturbations des chaînes d'approvisionnement dues à la pandémie de COVID-19 ainsi que des difficultés d'acheminement au niveau du port de Conakry et sur le réseau routier. Les contraintes administratives, dont la passation de contrats avec les prestataires de services financiers, ont également retardé l'aide d'urgence en espèces¹⁰⁷. Il en a résulté un niveau d'efficacité faible de ces différentes réponses d'urgence et une perte de crédibilité pour les partenaires de mise en œuvre du PAM vis-à-vis des communautés auprès desquelles ils interviennent. Indirectement, cela affecte aussi la crédibilité du PAM, qui n'a pas suffisamment communiqué avec ses partenaires sur les causes de ces retards.

179. D'importants retards et défauts d'approvisionnement ont également été constatés pour les activités de nutrition. En 2018, des retards dans la réception des fonds ont entraîné une pénurie de poudre de micronutriments distribuée par le PAM. De même, en 2019-2020, l'approvisionnement en aliments nutritifs spécialisés a été interrompu en raison de ruptures de stocks internationaux (dont une pénurie de Super Cereal en 2019, qui a perturbé l'assistance alimentaire aux FEFA et aux PVVIH/TB)¹⁰⁸. L'identification de fournisseurs locaux et l'organisation de livraisons se sont révélées compliquées et coûteuses, bien que cela soit une alternative intéressante à l'approvisionnement international. Dans le cadre du projet RESIGUI, les suppléments nutritifs pour prévenir la MAM n'ont été reçus qu'en février 2021 au port de Conakry alors

¹⁰² Une réponse plus détaillée à la QE3.1 est fournie en annexe 8.4.1.

¹⁰³ Près de 30 documents analysés, dont les rapports d'activité des partenaires, les rapports finaux ou les évaluations externes des projets et les revues de fin d'année des plans annuels de performance, rapportent des retards/délais de mise en œuvre.

¹⁰⁴ Fandohan B., 2022. Op. cit.

¹⁰⁵ PAM, 2022. Rapport final du projet RESIGUI.

¹⁰⁶ PAM, 2021. WFP Guinea Country Brief. August 2021.

¹⁰⁷ PAM, 2022. Bureau de pays Guinée. Plan annuel de performance 2021. Mis à jour le 24/01/2022.

¹⁰⁸ PAM, 2019. WFP Guinea Country Brief. November 2019.

qu'ils étaient prévus pour la période de soudure 2020. En 2022, la crise en Ukraine a accentué les pénuries sur le marché international et donc les ruptures de stock d'intrants nutritionnels.

180. Des problèmes de financement ont sérieusement affecté le Projet 1000 jours et les activités de traitement de la MAM, entraînant des retards dans l'approvisionnement et la mise en œuvre. Cela a notamment engendré une impossibilité de réaliser le cycle complet de suivi avec un grand nombre de bénéficiaires. En outre, les restrictions de déplacement durant la pandémie de COVID-19 ont entraîné le report d'ateliers pourtant essentiels.

181. Les projets de résilience/d'appui aux petits exploitants, fortement dépendants du calendrier agricole, ont beaucoup souffert des retards de mise à disposition des ressources. Les visites de terrain, l'enquête auprès des ménages et les rapports des partenaires coopérants font état de multiples retards dans les activités agricoles et la livraison des intrants, avec un impact négatif sur les rendements. Le non-respect de la saisonnalité et les lourdes procédures de décaissement ont perturbé la production rizicole. Les retards ont également causé des problèmes administratifs, avec des contrats arrivant à échéance avant la fin des travaux prévus. Le taux de mise en valeur des périmètres rizicoles a également été faible en raison des retards de paiement pour les travaux d'aménagement des terres¹⁰⁹.

182. Les retards de décaissement du PAM ont eu un impact sur les achats locaux. Des entretiens ont révélé que des unions d'éleveuses se sont retrouvées endettées en raison des retards de paiement: le paiement a parfois été effectué plus de deux mois après la livraison aux cantines scolaires, entraînant des retards dans les revenus perçus. Les prix fluctuants du riz ont également conduit à des contrats sous-évalués, les éleveuses étant alors dans l'incapacité de livrer les quantités demandées.

183. L'EE souligne les efforts de numérisation en cours pour limiter les délais et atténuer les risques de détournement de l'assistance (exemples: bons de livraison numériques, amélioration du système de collecte des informations/indicateurs de nutrition-santé).

184. Les opérations de transport aérien ont été menées dans les temps et ont permis une réponse adéquate aux récentes crises sanitaires.

QE3.2: Dans quelle mesure la couverture et les méthodes de ciblage garantissent-elles que les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire bénéficient des activités du PAM?

Constatation clé 28: La détermination des priorités géographiques s'appuie sur les résultats et les projections du Cadre harmonisé, notamment pour les opérations d'urgence. Les niveaux de couverture ont été essentiellement guidés par les financements disponibles. Cela a conduit le PAM à procéder à des arbitrages et à interrompre son assistance de manière plus ou moins temporaire dans les zones les plus éloignées, qui sont souvent les plus vulnérables dans le contexte guinéen.

185. Le PAM s'appuie sur les données du Cadre harmonisé pour ajuster son ciblage géographique des opérations d'urgence (cf. QE1.5). En raison des limites d'échelle déjà mentionnées, cette stratégie ne permet pas de préciser le ciblage à des niveaux inférieurs à celui de la préfecture. Dans une note d'orientation interne¹¹⁰, le BR préconise d'utiliser des analyses basées sur des images satellitaires pour affiner le ciblage géographique des réponses d'urgence et la définition des priorités d'intervention. De telles analyses existent en Guinée¹¹¹ et pourraient être exploitées par le PAM. Disponibles à l'échelle de localités ou de villages, les données sur les surfaces cultivées peuvent en effet être utiles dans les zones enclavées et permettraient par exemple d'identifier celles qui ont connu des baisses importantes des surfaces cultivées d'une année à l'autre.

186. Le ciblage géographique des activités de résilience est présenté de manière très claire dans la stratégie élaborée en 2019 par le BP¹¹². Celle-ci prévoit de suivre l'Analyse intégrée du contexte (AIC), qui superpose deux analyses: (i) les tendances historiques de l'insécurité alimentaire et (ii) la récurrence des chocs

¹⁰⁹ PAM, 2022. Évaluation thématique des activités de renforcement des capacités institutionnelles.

¹¹⁰ Regional bureau for Western Africa, 2023. *Prioritization & Ration Size Guidance*.

¹¹¹ Gazull L., Camara A. & Jaffrain G. (Eds), 2022. *Atlas du Zonage Agro-Écologique de la République de Guinée*. CIRAD, IGN FI, ANASA.

¹¹² PAM, 2019. Transformation rurale 2019-2022. La stratégie du PAM pour protéger les moyens d'existence, renforcer la résilience et améliorer l'accès au marché des petits exploitants agricoles guinéens.

naturels. Dans une logique d'intégration des activités, la sélection finale tient également compte de la proximité des écoles à cantine et de la présence des OP soutenues par le PAM pour la commercialisation de leurs produits. Ce ciblage initial a permis de retenir 11 préfectures. Les zones ciblées ont par la suite évolué en fonction des opportunités de financement. Ainsi, la sélection des zones d'intervention de RESIGUI, projet qui combinait une réponse d'urgence à un volet Résilience, s'est basée sur les projections du Cadre harmonisé de mars 2020 (afin de guider le ciblage de la phase d'urgence). Huit préfectures ont été retenues, dont seulement quatre font partie des onze initialement ciblées pour la résilience.

187. Sur la période évaluée, les niveaux de couverture des besoins sont très variables dans le temps et sont fonction des financements disponibles, notamment pour les cantines scolaires. Pour ces dernières, l'éparpillement initial dans un grand nombre de régions (en lien avec les résultats de l'AGVSAN) a créé des difficultés pour la mise en œuvre et le suivi des actions, compte tenu des ressources disponibles. Lors des périodes où les financements ont manqué, le BP 'a modifié sa stratégie en concentrant ses activités d'appui aux cantines dans les préfectures combinant un fort taux d'insécurité alimentaire à un faible taux de scolarisation (notamment des filles). Dans la pratique, la priorisation des écoles s'est également faite sur la base de l'éloignement, excluant de fait les villages les plus vulnérables (car les plus enclavés), comme l'ont souligné la plupart des points focaux du PAM sur ce volet.

188. Les critères d'accessibilité ont également prévalu pour les activités de résilience, notamment celles entamées en 2022 avec l'approche VFZ, tout en tenant compte de la disponibilité du foncier et du potentiel pour les aménagements hydroagricoles. Si ces critères se justifient 'du point de vue technique, ils ne permettent pas nécessairement de cibler les localités les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

189. Outre le manque d'intégration des zones enclavées, le volet Nutrition montre également une prise en compte insuffisante des zones minières (cf. QE2.1).

Constatation clé 29: Les approches de ciblage des bénéficiaires sont efficaces, mais pourraient gagner en précision pour toucher les plus vulnérables, sur plusieurs activités.

190. Le rapport d'audit de 2023 souligne l'absence de procédures claires en matière de ciblage des bénéficiaires. L'examen des outils à disposition des équipes opérationnelles montre qu'il n'existe pas de mécanisme rigoureux de vérification des listes de bénéficiaires élaborées par les partenaires de mise en œuvre ni de contrôle de la conformité du ciblage aux critères du PAM. Malgré ces lacunes, l'implication des communautés locales dans le ciblage des bénéficiaires de certaines activités (résilience et urgence entre autres) à travers la mise en place de comités de ciblage permettrait de garantir un certain niveau d'efficacité et de transparence du ciblage, selon les discussions menées avec les populations. En l'absence 'de système CFM fonctionnel, le bon fonctionnement des comités de ciblage est toutefois difficile à vérifier. Les erreurs de ciblage restent relativement limitées d'après les résultats de l'enquête auprès des ménages: les erreurs d'exclusion, certes plus graves, sont signalées par 28 pour cent des répondants. Les erreurs d'inclusion sont plus rarement mentionnées (13 pour cent des répondants).

191. Assez logiquement, les ménages ayant des enfants scolarisés dans le primaire représentent une très large majorité (96 pour cent) des ménages interrogés ayant bénéficié des cantines scolaires au cours des cinq dernières années. Le taux de couverture est satisfaisant, puisque 84 pour cent des ménages ayant des enfants scolarisés déclarent en avoir bénéficié. Par ailleurs, 83 pour cent des ménages ayant au moins une fille scolarisée dans le primaire ont bénéficié de la cantine scolaire. La couverture des activités «rations à emporter» et «distribution de suppléments nutritifs» est moins satisfaisante selon l'enquête auprès des ménages: moins de la moitié d'entre eux en ont bénéficié (respectivement 41 pour cent et 44 pour cent). Pour les rations à emporter, cet appui cible normalement les filles scolarisées en 6^e année. Le résultat obtenu (des ménages sans fille scolarisée ont bénéficié de l'appui) s'explique en partie par les ajustements apportés à la suite des restrictions imposées par la pandémie de COVID-19 et de la fermeture des écoles, les rations à emporter ayant temporairement remplacé les repas chauds pris à l'école.

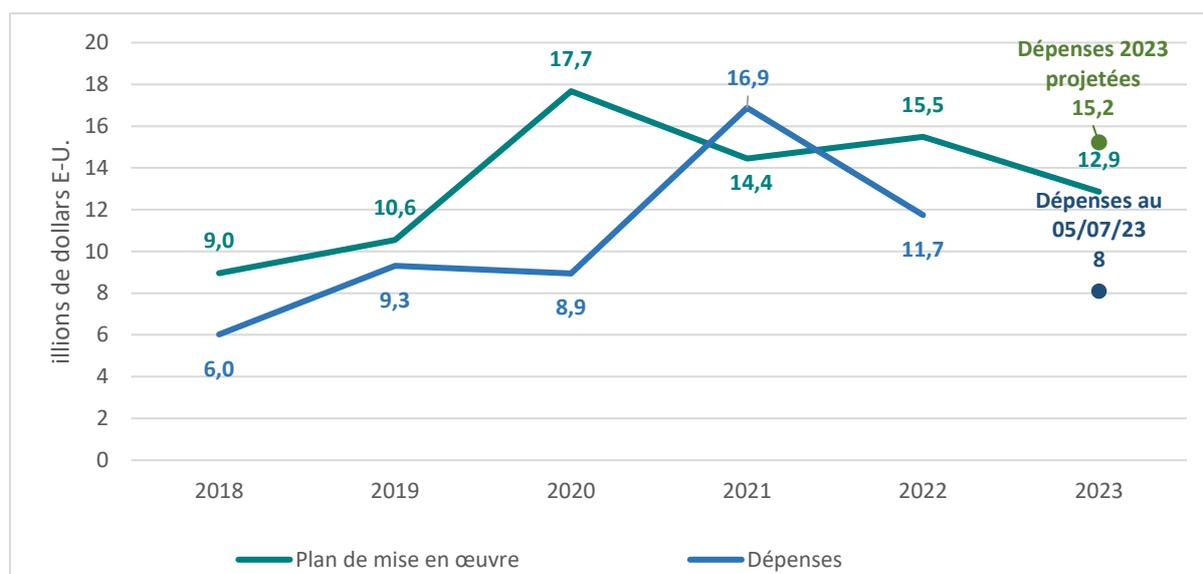
192. Malgré l'objectif affiché dans le PSPP de toucher les enfants en âge préscolaire, qui constituent une importante cible de lutte contre la malnutrition, le nombre prévu de bénéficiaires a été relativement limité (2000 enfants), ce qui s'explique par diverses contraintes (ressources financières, absence de structures d'accueil). Dans certaines zones d'intervention, comme en Guinée forestière, l'EE a pu observer les conséquences négatives de cette faible prise en compte des jeunes enfants (non-participation aux repas ou partage du repas avec les plus grands, d'où une ration plus faible que celle prévue).

193. La sélection des participants aux chantiers 3A peut se faire par autociblage des participants (la logique étant que ceux qui en ont vraiment besoin participent aux travaux, avec l'inconvénient d'exclure les ménages sans force de travail). En Guinée, l'utilisation par le PAM de critères de vulnérabilité dans la sélection des participants aux 3A a permis une meilleure inclusion des groupes vulnérables (FEFA, personnes âgées ou invalides) au sein des groupements de producteurs, ce qu'attestent les discussions de groupe avec les bénéficiaires de ces activités.

QE3.3: Dans quelle mesure la fourniture d'une assistance par le PAM a-t-elle été efficace par rapport à son coût?

Constatation clé 30: Le niveau d'exécution financière est inégal selon les années. Les coûts de l'appui et les pertes de vivres sont maîtrisés, témoignant d'une assistance plutôt efficace par rapport à son coût.

Figure 28: Taux d'exécution financière annuelle globale¹¹³

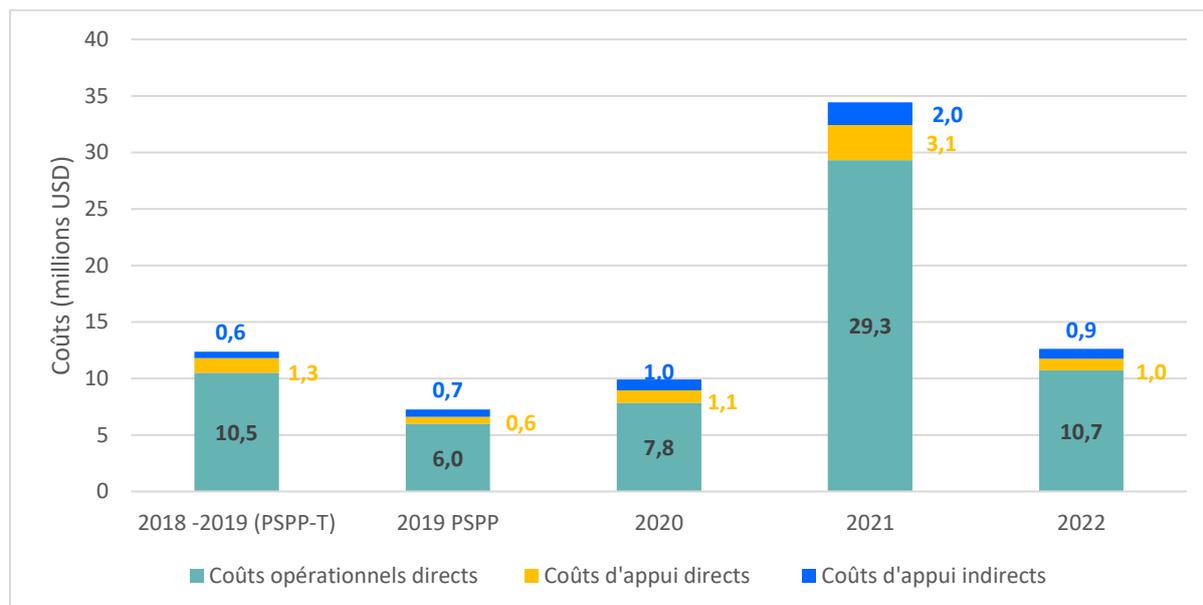


Source: CPB_Plan_vs_Actuals_Report_v2.1. Données extraites le 05 juillet 2023.

194. Le volume financier du plan de mise en œuvre a fortement augmenté sur la période évaluée (figure 28). Le niveau d'exécution financière passe de 67 pour cent en 2018 à 88 pour cent en 2019, puis retombe à 56 pour cent en 2020. Les ressources disponibles excèdent le plan basé sur les besoins en 2020, mais la plupart sont fléchées sur les activités de réponses aux crises (COVID-19). En 2021, les dépenses excèdent le plan de mise en œuvre du fait du report des activités/budgets de 2020. En 2022, le niveau d'exécution est de 82 pour cent. Ces variations dans le temps sont multifactorielles et il est difficile de distinguer des facteurs précis selon les années. En 2023, le volume du plan de mise en œuvre devrait être beaucoup plus important du fait de la réception de fonds du FMI via le Gouvernement guinéen à hauteur de 21 millions de dollars, qui ne sont pour l'instant pas inclus (RB en cours).

¹¹³ Les dépenses pour 2023 sont projetées sur la base du niveau d'exécution de 2022.

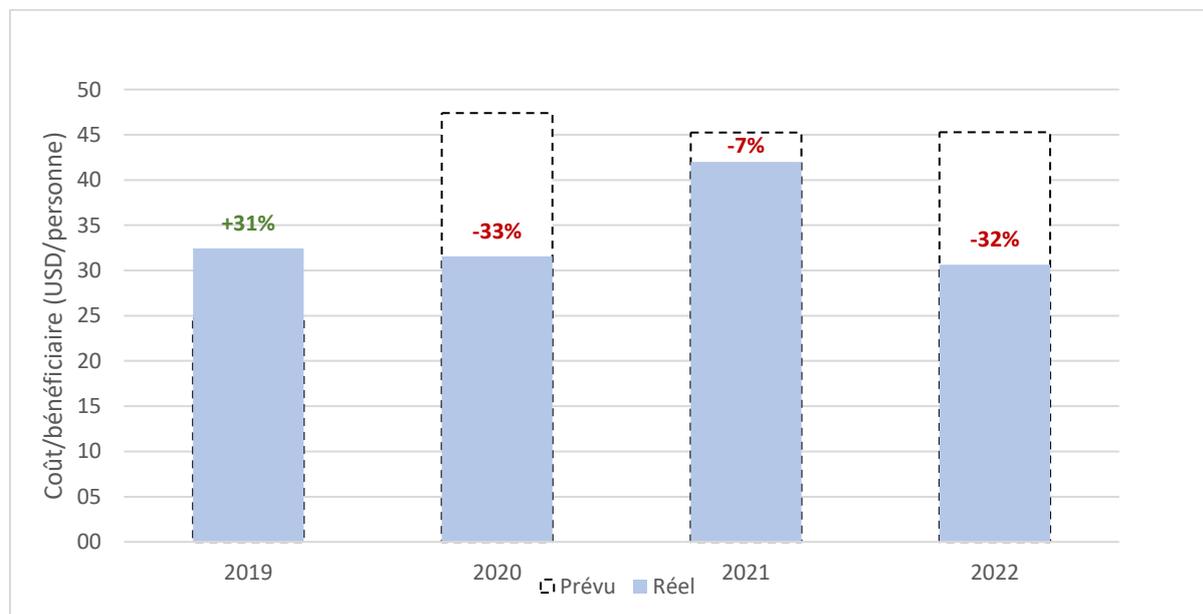
Figure 29: Part des coûts de soutien dans le coût total de l'intervention



Source: ACR 2018 et 2019 (PSPP-T) et ACR 2019, 2020, 2021 et 2022 pour le PSPP.

195. Les coûts d'appui sont maîtrisés. Les coûts d'appui directs et indirects ont suivi l'augmentation des coûts opérationnels directs (particulièrement en 2021) et restent à des niveaux similaires, autour de 10 pour cent des coûts opérationnels (figure 29).

Figure 30: Analyse coût-efficacité par bénéficiaire lors du PSPP (2019-2023)¹¹⁴

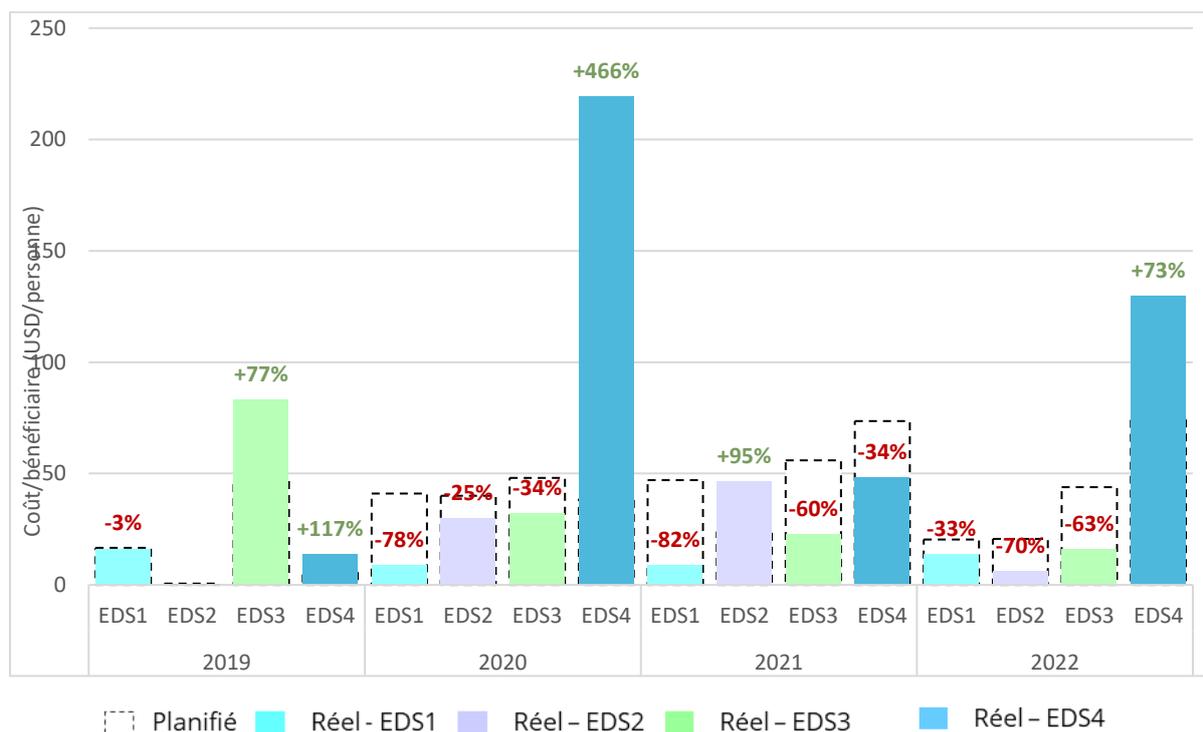


Source: EE à partir de EV_CPB_Resouces_Overview et CM-R002b_-_Annual_Beneficiaries_by_Strategic_Outcome_Activity_and_Modality_(CSP)_v1.1. Données extraites le 19 juin 2023.

196. En lien avec la stratégie de couverture étendue des actions, incluant une diminution des rations et de la fréquence des distributions, le coût par bénéficiaire a été plus faible que prévu de près d'un tiers pour 2020 et 2022 (figure 30). Il devait pourtant augmenter et se stabiliser autour de 45 dollars par bénéficiaire avec les révisions budgétaires successives, et une augmentation proportionnellement moins importante du nombre de bénéficiaires par rapport au budget requis.

¹¹⁴ Le coût par bénéficiaire est obtenu en divisant le nombre total de bénéficiaires par le coût global des activités.

Figure 31: Analyse coût-efficace par bénéficiaire et par EDS du PSPP (2019-2023)



Source: EE à partir de EV_CPB_Resouces_Overview et CM-R002b_-_Annual_Beneficiaries_by_Strategic_Outcome,_Activity_and_Modality_(CSP)_v1.1. Données extraites le 19 juin 2023.

197. L'importante augmentation du nombre de bénéficiaires sur les activités liées à l'alimentation scolaire et une augmentation du budget proportionnellement plus faible ont eu pour conséquence une diminution du coût par bénéficiaire (figure 31). 2021 est une année particulière en ce qui concerne l'EDS 2 du fait de l'afflux massif de ressources fléchées pour la réponse à la crise COVID-19 (le coût par bénéficiaire est doublé par rapport aux prévisions). Le coût par bénéficiaire des activités visant les petits exploitants a particulièrement augmenté par rapport au coût prévu, avec un coût jusqu'à cinq fois plus élevé en 2020. Cela s'explique par le nombre très faible de bénéficiaires touchés par rapport aux prévisions.

198. Les pertes de vivres sont maîtrisées: les pertes du BP sur la période évaluée ne dépassent pas le seuil de notification de 2 pour cent de la valeur totale des stocks d'après les indicateurs de performance clés¹¹⁵. Cependant, le BP passe au-dessus de la moyenne régionale en 2018 et 2020 à la suite d'un incident sur 88 tonnes d'huile végétale (temps de stockage trop long) et 37 tonnes de riz déclarées impropres à la consommation (responsabilité attribuée au fournisseur) respectivement. Le BP a alors pris plusieurs initiatives pour éviter et atténuer des incidents similaires à l'avenir, notamment la comparaison entre les plans de distribution et les rapports de stocks, la supervision de la qualité des aliments dans les entrepôts et le signalement des problèmes potentiels, etc. en 2018. En 2020, les analyses de laboratoire avant le déstockage ont été systématisées. L'année 2021 marque un retour en dessous de la moyenne régionale¹¹⁶.

QE3.4: Dans quelle mesure des approches et mesures alternatives plus rentables ont-elles été envisagées par le PAM?

Constatation clé 31: Aucune activité n'a fait l'objet d'une analyse coût-efficacité ni d'une analyse par modalité.

199. Le BP n'a pas encore réalisé d'études comparatives sur le rapport coût/efficacité entre diverses modalités de transfert (par exemple pour comparer les distributions de vivres aux transferts d'espèces) ou d'approvisionnement (par exemple pour comparer les cantines scolaires approvisionnées par des denrées importées aux cantines HGFSF), principalement par manque d'expertise en interne et de ressources. Il serait

¹¹⁵ Source: Plans annuels de performance 2019 à 2022.

¹¹⁶ PAM, Rapport sur les pertes 2018, 2020, 2021. Pas de rapports disponibles pour 2019 et 2022.

néanmoins intéressé par la conduite de telles études, notamment concernant l'efficacité des transferts d'espèces, avec l'appui du BR ou du siège du PAM.

200. On peut cependant relever une évaluation de l'indice de fonctionnalité des marchés qui était censée permettre l'arbitrage sur les modalités d'assistance les plus adaptées aux zones couvertes par le PAM¹¹⁷. L'étude n'a pas été très structurante, car elle a conclu à la possibilité de mobiliser les différentes modalités sur l'ensemble des zones (existence de marchés fonctionnels dans la plupart des zones où le PAM intervient).

201. Par ailleurs, le fait que le BP n'ait pas développé de spécifications techniques concernant les équipements agricoles, dont certains sont pourtant onéreux, se traduit par leur inadéquation à certains des contextes locaux où intervient le PAM.

2.4. QE4: Quels sont les facteurs qui expliquent la performance du PAM et la mesure dans laquelle il a opéré le virage stratégique attendu par le PSP?

QE4.1: Dans quelle mesure le PAM a-t-il été capable de mobiliser des ressources adéquates, prévisibles, flexibles et opportunes pour financer le PSPP-T et le PSPP?

Constatation clé 32: Le manque de ressources financières et de visibilité sur les financements à venir a contraint le BP à un «pilotage à vue» des opérations, avec une planification annuelle essentiellement basée sur les fonds disponibles.

202. Le PAM a connu des difficultés de mobilisation des ressources financières pendant la majeure partie de la période évaluée. D'après les entretiens avec le BP et les rapports annuels, les principaux enjeux de financement peuvent se résumer comme suit: i) une évolution en «dents de scie» des ressources; ii) un faible niveau global de sécurisation des financements, avec une forte part de financements à court terme; iii) des difficultés à diversifier les donateurs et les sources de financement. La période 2018-2020, en particulier, a été caractérisée par une part importante de financements à très court terme ainsi qu'une forte dépendance vis-à-vis d'un unique bailleur de fonds traditionnel (le Japon). Une amorce de diversification a eu lieu à partir de 2020-2021 dans le cadre des réponses d'urgence aux effets de la COVID-19 (financement de la Chine), de certains projets conjoints financés par les Nations Unies (UNPBF) et surtout d'un financement majeur de l'UE (projet RESIGUI). En 2021-2022, le retrait (temporaire) du Japon, consécutif à une perte de confiance après un vol de vivres dans les entrepôts du PAM à Kankan, a posé de sérieuses difficultés financières.

203. La période de réception des fonds au cours de l'année, souvent tardive, a constitué une autre contrainte importante, notamment pour ajuster la planification des réponses aux périodes de soudure. Ainsi, en 2021, la majeure partie des fonds ont été reçus sur la période de juin à décembre, occasionnant de fortes ruptures sur le pipeline et des reports de fonds sur 2022. De plus, la durée de péremption des fonds, avec des délais souvent très serrés, met une forte pression sur les équipes opérationnelles et de support.

204. Face à la fluctuation et la faiblesse des ressources, les mesures d'atténuation ont principalement consisté à prioriser certaines activités par rapport à d'autres (quand les fonds l'autorisent), à réviser les rations ou le nombre de bénéficiaires, à réduire le nombre de jours d'assistance (cantines scolaires en 2021-2022), voire à stopper les achats de certains intrants (poudre de micronutriments fournie dans les cantines, dont le coût est très élevé). Ces différentes stratégies se justifient, mais elles auraient pu être accompagnées d'une meilleure priorisation géographique des activités (cf. QE3.2). Par ailleurs, le BP a eu fréquemment recours au fonds du SRAC. Il s'agit de ressources très flexibles en termes de choix d'activité ou de poste de dépenses, mais leur durée de vie est très courte (3 mois), donc quelque peu incompatible avec la mise en œuvre de projets de soutien à l'agriculture. C'est pourtant le choix qui a été fait par le BP, puisque le SRAC a surtout servi à financer des activités de résilience et d'appui aux petits producteurs.

¹¹⁷ PAM, 2022. Guinée – Évaluation de l'indice de fonctionnement du marché.

Constatation clé 33: Face aux défis de financement, le PAM a dû faire preuve d'agilité. Sa stratégie de mobilisation de ressources a progressé en efficacité et a même débouché sur plusieurs alternatives intéressantes. Plusieurs défis demeurent pour pouvoir sécuriser des financements à plus long terme et garder la confiance des bailleurs de fonds.

205. Après l'interruption du financement du Japon, axé sur les cantines scolaires et le volet Nutrition du PAM, le BP s'est rapproché davantage des institutions nationales afin de s'ancrer dans les stratégies de mobilisation des ressources propres, dont les fonds de désendettement, avec plusieurs répercussions positives du point de vue de la collaboration avec les services techniques décentralisés et la pérennisation des actions (cf. QE4.3). Plus globalement, la relation avec les partenaires gouvernementaux s'est considérablement renforcée au cours de la dernière année, aboutissant à l'obtention d'une enveloppe de plus de 20 millions de dollars destinée à la mise en œuvre, pour le compte du Gouvernement guinéen, d'une assistance alimentaire d'urgence à l'échelle nationale (financement du FMI). En 2022, le PAM a reçu pour la première fois un engagement du Président de la Transition et des ministres du Gouvernement à livrer 50 pour cent de la récolte de riz aux cantines scolaires.

206. En 2022, le PAM a coordonné une réunion d'information sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Guinée avec tous les partenaires financiers, en collaboration avec la FAO. Cette réunion a connu un franc succès et sera répliquée en 2023. Un nombre important de visites des donateurs ont été organisées, ce qui a renforcé le positionnement du PAM comme partenaire stratégique tout en répondant à certaines des exigences de visibilité des donateurs. Des relations ont été renouées avec certains donateurs clés comme le Japon.

207. Comme indiqué dans le rapport annuel 2022, des pistes ont été explorées pour renforcer la collaboration avec les autres organismes des Nations Unies sur des programmes conjoints. Le partenariat avec le secteur privé est également devenu une priorité, avec des résultats concrets, tels que la sécurisation d'un financement par Ecobank pour appuyer le programme d'alimentation scolaire, et plusieurs discussions en cours avec des entreprises du secteur minier.

208. Un défi de taille pour le PAM en Guinée réside dans son positionnement vis-à-vis des bailleurs de fonds qui privilégient les actions de développement (plutôt que les opérations d'urgence). Il s'agit pour le BP d'arriver à démontrer l'impact de ses actions afin de sécuriser des financements à plus long terme. De plus, la prise en compte par le PAM des questions liées aux changements climatiques dans la formulation de ses activités reste insuffisante, notamment en raison d'un manque d'expertise en interne. Il s'agit pourtant d'un enjeu stratégique majeur en Guinée pour pouvoir attirer des financements à plus long terme. Enfin, outre le problème de stock ayant mené au retrait du Japon, certaines défaillances peuvent avoir des impacts négatifs sur la réputation du PAM auprès des bailleurs de fonds: le rapport d'audit interne de 2023 mentionne un contrôle financier insuffisant du processus de gestion des subventions, qui a entraîné des problèmes de comptabilisation des dépenses et un non-respect des normes comptables internationales pour un montant non négligeable (960 000 dollars).

Constatation clé 34: Les choix opérationnels du PAM ont été fortement influencés par les exigences des bailleurs de fonds, notamment pour la mise en place de la modalité CBT et la promotion des produits locaux pour les cantines scolaires.

209. Comme indiqué à la section 1.3, les financements dont a disposé le PAM au cours du PSPP étaient relativement peu flexibles. En 2022, une grande partie des contributions étaient encore dirigées vers des actions spécifiques.

210. Sur les urgences, mais aussi l'alimentation scolaire, le choix de la modalité CBT a souvent été guidé par les exigences des bailleurs de fonds: le Japon impose la fourniture de riz importé, provenant du Japon. En 2022, la principale raison qui a guidé le choix d'augmenter significativement la part des transferts d'espèces dans les approvisionnements des cantines scolaires a été le financement d'USAID, qui a imposé que 100 pour cent de l'assistance alimentaire s'effectue sous cette forme.

211. À l'inverse, le financement du FMI obtenu début 2023 impose d'utiliser à 95 pour cent des vivres, qui plus est des céréales et de l'huile uniquement. Alors que 85 pour cent des cantines scolaires ont bénéficié de la modalité CBT sur l'année scolaire 2022-2023, l'unité Alimentation scolaire du BP prévoit que cette proportion tombe à moins de 30 pour cent à la prochaine rentrée scolaire, ce qui risque de déstabiliser la dynamique en cours, qui cherche à autonomiser les comités de gestion des cantines et à favoriser les

achats locaux par ces derniers. La composition du panier alimentaire risque également d'être perturbée et des ressources alternatives devront être identifiées pour le compléter.

QE4.2: Dans quelle mesure les systèmes de suivi et de rapportage ont-ils été utiles pour suivre et mesurer les progrès vers les résultats attendus et pour éclairer la prise de décision?

Constatation clé 35: Le système de suivi-évaluation souffre d'un manque de RH et de moyens pour couvrir l'ensemble des zones, réaliser les suivis en temps opportun et assurer le contrôle des données remontées par les partenaires.

212. Le personnel du BP reconnaît que la fréquence des visites de suivi sur le terrain est insuffisante, en particulier dans les zones éloignées (cas de la préfecture de Gaoual, par exemple). Cela est fortement lié aux faibles effectifs des sous-bureaux, notamment depuis la restructuration opérée en 2021-2022 (cf. QE4.4), mais aussi à une stratégie de réduction des coûts du BP (non-validation par le bureau central des sorties de terrain impliquant le défraiement de nuitées). Selon les estimations fournies lors des entretiens avec le BP, environ un tiers seulement des activités bénéficient d'un suivi régulier: l'activité de cantines scolaires est la moins bien lotie (du fait de leur nombre important et de leur éparpillement géographique); les activités de résilience sont mieux suivies, car les sites d'intervention sont moins nombreux. La collecte des données de suivi ne se fait pas toujours au moment opportun, également en raison du manque de personnel.

213. Si les fiches de suivi des activités sont à première vue bien tenues et transmises par les partenaires opérationnels du PAM, les contrôles pour s'assurer de la qualité et de la fiabilité des données ne sont pas assez réguliers. Les données enregistrées par les écoles et les centres de santé ne correspondent pas toujours à la réalité (distribution effective des repas, nombre d'enfants ou PVVIH recevant réellement les rations escomptées, etc.). Le PAM a identifié ces dysfonctionnements et a tenté d'y répondre par un renforcement des capacités des partenaires, en particulier les points focaux des services de l'éducation et les directeurs d'école. La rotation du personnel administratif ces dernières années, les faibles capacités des responsables du rapportage et le manque de ressources humaines au niveau des sous-bureaux demeurent néanmoins des contraintes fortes pour améliorer la qualité des données.

214. Plusieurs cas de détournement ont été rapportés à l'EE dans différentes régions (lors des entretiens individuels avec les bénéficiaires, des discussions de groupe ou de l'enquête auprès des ménages), laissant penser que le système de suivi ne permet pas de faire remonter correctement ces incidents. Les registres de risques montrent que le BP a envisagé des mesures d'atténuation, qui n'ont toutefois pas encore été pleinement mises en œuvre: i) impliquer les ménages et les communautés dans le contrôle des distributions, ii) mettre en place des dispositifs d'alerte et de réponse rapide sur les potentiels fraudes et problèmes de corruption¹¹⁸.

215. Les rapports fournis par les ONG de mise en œuvre sont souvent très incomplets. Ils fournissent rarement des informations sur les résultats transversaux, ne pointent pas assez précisément les difficultés rencontrées, et les conclusions et recommandations sont rarement instructives. Dans un contexte de manque de moyens humains, l'une des pistes évoquées lors des entretiens avec le BP pour renforcer le dispositif de suivi serait d'avoir recours à des tiers. Une première étape, que le BP devrait expérimenter rapidement, serait d'externaliser certaines tâches spécifiques, par exemple en mobilisant des consultants nationaux afin de s'assurer de la qualité des données et des rapports/études des partenaires (STD ou ONG). De plus, le processus de numérisation des enquêtes et des outils entamé par le BP permettra une remontée des informations en temps réel et facilitera certainement leur vérification.

Constatation clé 36: Les effets des interventions sont peu ou mal mesurés. Les informations produites par le système de suivi-évaluation sont incomplètes et ne permettent pas de guider la prise de décision.

216. L'audit interne¹¹⁹ a pointé de nombreuses inadéquations du système de suivi par rapport aux standards du PAM, ce qui explique la présence de données parfois incohérentes ou incomplètes dans les

¹¹⁸ PAM, 2021. Risk register 2021.

¹¹⁹ PAM, 2023. Internal audit of WFP operations in Guinea.

indicateurs de produits et d'effets. L'analyse par l'EE des données disponibles¹²⁰, complétée par des entretiens avec le BP, confirme que différents biais méthodologiques limitent le suivi des effets dans le temps (périodes de collecte variables, échantillons non comparables, changements des indicateurs en cours de PSP, etc.). Ces difficultés sont accentuées par la taille très réduite de l'unité RAM, au niveau central comme des sous-bureaux, sans commune mesure avec le cadre complexe de suivi et rapportage du PAM.

217. Le nombre de suivis post-distribution (PDM) est très limité: sept PDM sur la période évaluée, dont deux seulement ont fait l'objet de rapports d'analyse. Aucun PDM n'a été réalisé sur l'activité de cantines scolaires. Outre le fait qu'elles ne sont pas assez nombreuses et régulières, les enquêtes PDM présentent de nombreuses limites: biais de traduction, exclusion de certaines données collectées (notamment liées au genre), redondance de certaines questions, biais méthodologiques ou d'échantillonnage. Enfin, les analyses apparaissent souvent incomplètes ou limitées à la présentation des données recueillies.

218. Les responsables d'activités ne disposent pas d'outils adéquats pour compiler, consolider et analyser les données qui remontent des sous-bureaux. Par exemple, il existe une fiche de suivi hebdomadaire des actifs pour les activités 3A, mais pas de liste consolidée (inventaire) de l'ensemble des actifs et des équipements agricoles fournis au cours du PSPP. Or, cela semble être le minimum pour pouvoir ensuite conduire des études sur l'impact et la durabilité de ces activités. Plus généralement, les quelques outils en place ne permettent pas de repérer des tendances et des problèmes récurrents ni d'effectuer le suivi des solutions apportées.

219. Le suivi des progrès en matière d'égalité des sexes comporte encore des lacunes, notamment avec des difficultés à documenter ou à accéder à l'outil marqueur de genre et d'âge (GAM), même si cet outil comporte des limites.

220. Au-delà du suivi des indicateurs d'effets, il manque des analyses d'impacts et une analyse de la contribution du PAM aux changements mesurés au niveau des effets des différentes activités. L'EE note notamment une absence d'étude (même à petite échelle) pour mesurer les impacts dans la durée des activités d'appui aux PVVIH et de prévention de la MAM. Par ailleurs, l'impact des activités de renforcement des capacités (dont les effets des formations proposées) n'est pas bien mesuré. La recommandation de l'évaluation thématique des activités de renforcement des capacités institutionnelles d'incorporer de nouveaux indicateurs d'effets afin de mesurer, par exemple, le niveau de satisfaction des apprenants ou de s'assurer que les formateurs sont eux-mêmes formés, pourrait être étendue à toutes les formations octroyées par le PAM.

221. Les entretiens avec différents partenaires institutionnels du PAM indiquent également que les rapports de suivi des activités du PAM ne sont pas partagés, et de fait n'informent pas les décisions concernant la coordination des activités entre les structures. En interne, le RAM organise des réunions pour présenter les résultats obtenus au niveau du suivi des effets (sur la base des données issues des PDM), mais le partage d'informations (via, par exemple, des réunions avec le management ou des rapports des sous-bureaux) sur le suivi des activités et des processus, d'une part, et le suivi des produits, d'autre part, n'est pas assez systématique et régulier pour éclairer correctement la prise de décision.

QE4.3: Comment les partenariats et collaborations avec d'autres acteurs ont-ils influencé les performances et les résultats?

Constatation clé 37: La stratégie de partenariat du PAM a évolué vers une meilleure appropriation de certaines activités phares par les services étatiques. Le secteur privé joue également un rôle croissant. Les lourdeurs administratives et les délais de paiement du PAM constituent des contraintes importantes pour certains partenaires et prestataires. Le manque de coordination entre organismes du SNU affecte également les résultats.

222. Le PAM a forgé des partenariats fructueux et une collaboration efficace avec ses partenaires au sein du gouvernement et de la société civile ainsi qu'avec certains acteurs du secteur privé (fournisseurs de vivres, télécommunications, etc.). Les parties prenantes rencontrées, tous secteurs confondus, apprécient que le PAM utilise ses ressources pour soutenir ses partenaires en temps de crise et attribuent la capacité

¹²⁰ Sources: ACR, rapports PDM, base de données COMET

d'adaptation du PAM à sa présence importante au niveau communautaire et à sa collaboration fructueuse avec les autorités locales (cf. annexe 8.5.1).

223. Depuis le coup d'État de 2021 et l'arrivée du gouvernement de transition, plusieurs organismes des Nations Unies ont vu leurs activités bloquées ou interrompues temporairement, notamment à cause du changement de personnel étatique. Le PAM a su, malgré ces contraintes, conserver de bonnes relations avec les ministères et les services techniques décentralisés. L'instabilité politique pendant la période du PSPP n'a pas eu d'impact majeur au niveau stratégique. Cela a par contre causé des retards dus à la rotation du personnel étatique qui était impliqué dans les activités du PAM, en particulier les agents jouant le rôle de points focaux du PAM, pour lesquels la régularisation des titres a pris plusieurs mois. Il y a également eu une importante perte de mémoire institutionnelle et d'archivage des données.

224. Le changement de stratégie de mobilisation des fonds du PAM, consécutif au retrait temporaire du financement du Japon, a eu des répercussions positives, dont le passage 'de relations contractuelles avec les partenaires coopérants de type ONG à des protocoles d'accord avec les Ministères de l'Education (pour les cantines scolaires) et de la Santé (pour la prévention de la MAM), ce qui a permis de pérenniser les appuis et d'encourager une meilleure appropriation et une responsabilisation accrue des services étatiques. Le PAM est néanmoins confronté au manque de capacités et de moyens des services étatiques, notamment les centres et postes de santé, ainsi qu'à de nouveaux défis (dont une certaine perte de contrôle sur la conduite des activités et des risques de détournements accrus).

225. L'EE a observé un manque de concertation entre organismes du SNU, qui se manifeste par une méconnaissance réciproque des activités des autres organismes, de leurs zones d'intervention ou des parties prenantes spécifiques. Les divers entretiens avec le PAM et ses principaux partenaires indiquent que chaque agence, dont le PAM, s'attache davantage à la production de ses propres résultats en fonction de son mandat, sans tenir compte du travail des autres organismes (notamment en matière de valorisation des ressources humaines et cadres existants). Cela se traduit par: i) la dispersion géographique de leurs actions (faible présence de la plupart, dont le PAM, dans les communes de convergence), malgré des efforts d'interventions communes; et ii) l'absence de fonctionnement de certains groupes de travail, limitant la complémentarité des interventions. Sur le volet Nutrition, en particulier, cela a affecté les complémentarités recherchées avec l'UNICEF et d'autres acteurs, aboutissant à des situations contre-productives telles que l'utilisation des produits MAM pour la MAS et vice versa¹²¹.

226. Les contraintes administratives et financières du PAM contribuent à une sélection des partenaires et des fournisseurs favorisant ceux qui ont une capacité de préfinancement importante. En effet, les retards de paiement sont fréquents, sinon systématiques, par rapport aux délais convenus, que ce soit au niveau des partenaires coopérants ou des fournisseurs.

227. Des échanges avec le secteur privé ont été développés en lien avec les évolutions stratégiques. S'agissant de l'exécution des projets, le rôle des commerçants s'est accru à mesure que les transferts d'espèces se sont développés, ce qui constitue une garantie supplémentaire de pérennité et est susceptible d'avoir des impacts sur l'économie locale. Le BP a diversifié ses fournisseurs de services financiers pour faire face aux contraintes de plafond de préfinancement des transferts d'espèces, qui se sont posées avec certains d'entre eux et ont occasionné des retards (cf. annexe 8.5.1).

228. L'EE a constaté des relations plus mitigées avec le Ministère de l'agriculture et les organismes du SNU œuvrant dans le développement des filières agricoles (telles que la FAO ou le FIDA), qui s'expliquent en partie par l'arrivée récente du PAM dans les actions de développement agricole en Guinée et par une faible valorisation des acquis des projets antérieurs, portés par des acteurs longuement ancrés dans ce domaine sur le territoire. La collaboration avec les directions préfectorales de l'agriculture est jugée bonne de part et d'autre, avec une implication assez forte de ces dernières dans la mise en œuvre des activités, notamment au travers des projets RESIGUI et VFZ¹²². Les services techniques de l'agriculture et du génie rural sont notamment impliqués dans l'élaboration des plans topographiques et d'aménagement des sites rizicoles et maraîchers retenus, ainsi que dans le conseil agricole. Ils pourraient prendre le relais du PAM à la fin du projet si des financements sont mis en place dans ce sens.

¹²¹ Sources: entretiens et visites de 13 centres de santé.

¹²² Sources: entretiens avec les sous-bureaux et antennes du PAM et avec 7 directions de l'agriculture.

Constatation clé 38: La durée très courte des contrats avec les ONG et les partenaires coopérants limite la qualité des actions, notamment l'appui aux producteurs et les 'aménagement hydroagricoles.

229. Les partenaires coopérants notent la transparence, la communication ouverte et surtout la flexibilité et l'adaptabilité du PAM quant aux modalités de l'assistance, qui permettent de s'adapter aux défis du contexte. Néanmoins, des préoccupations ont été soulevées sur les modalités de contrat, le préfinancement demandé sur des montants importants et les rapports d'avancement. Sur le volet Nutrition, les partenaires opérationnels pointent également les délais trop longs de contractualisation et la durée insuffisante des contrats (exemples: Projet 1000 jours à Labé et prise en charge des PVVIH dans le Grand Conakry).

230. Le PAM privilégiant efficacité et redevabilité, les partenariats avec les ONG locales sont relativement ad hoc, sans optique de transfert de compétences ni renforcement des capacités. Les capacités des ONG locales restent particulièrement limitées, notamment sur le volet technique agronomique.

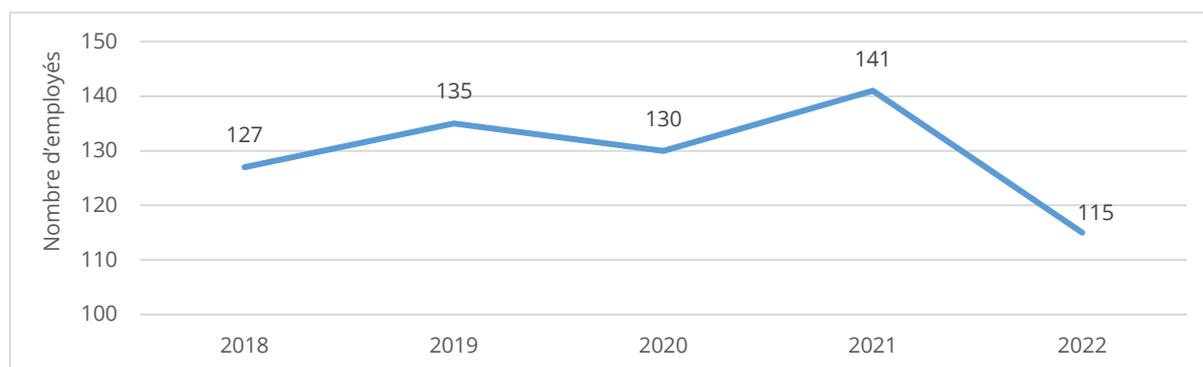
231. Dans le cadre des projets d'appui aux petits exploitants tels que PBF, RESIGUI et VFZ, la durée des partenariats avec les ONG était limitée (généralement entre deux et quatre mois), pour des projets nécessitant pourtant un appui à long terme. Les contrats ayant tardé à être signés, le démarrage des activités a été retardé. Dans une large majorité des cas, les ONG locales, dont les capacités de préfinancement sont limitées, n'ont pas pu lancer les appuis agricoles dans les temps¹²³. Le suivi de tels projets pose également question, puisque la durée de contractualisation ne permet pas aux partenaires de suivre les résultats des actions sur l'ensemble d'un cycle de production agricole, d'où la nécessité de trouver des partenaires qui peuvent reprendre le suivi sans financement du PAM (tels que la FAO ou le FIDA par exemple).

QE4.4: Dans quelle mesure le Bureau de pays disposait-il des ressources humaines et des capacités adéquates pour exécuter le PSPP-T et le PSPP?

Constatation clé 39: La politique RH du BP est contrainte par les difficultés de financement: réduction du nombre de postes surtout sur le terrain, recrutement local, personnes peu expérimentées. En revanche, des contrats plus sécurisés et des postes clés sont maintenant pourvus et susceptibles d'avoir des effets positifs sur les activités à terme.

232. L'annexe 8.5.2 fournit une analyse détaillée des données RH partagées avec l'EE.

Figure 32: Évolution de l'effectif RH du PAM Guinée sur la période 2018-2022



Source: EE à partir des registres des employés des années 2018 à 2022.

233. L'effectif total de personnel du PAM a progressé entre 2018 et 2021, avant de baisser à 115 (dont moins d'un tiers de femmes) en 2022 suite à la restructuration entreprise par le management du BP. Cette restructuration a surtout concerné les sous-bureaux, dont les effectifs ont été réduits d'un quart entre 2021 et 2022, avec un taux de rotation du personnel de 21 pour cent cette même année pour l'ensemble du BP. Le sous-bureau de Labé, devenu une antenne de Boké, a été particulièrement affecté, perdant plus de la moitié de son personnel. Selon les employés des différents sous-bureaux, les effectifs ont fondu, mais le

¹²³ Sources: entretiens avec 10 ONG locales et partenaires coopérants; rapports d'activités des partenaires coopérants.

volume d'activité est resté le même, entraînant une surcharge de travail et une difficulté de plus en plus grande à effectuer des visites et des suivis sur le terrain.

234. Au bureau de Conakry, les effectifs sont restés relativement stables. L'unité Communication & Partenariat a fonctionné pendant plusieurs années avec un effectif réduit et des compétences limitées, notamment en matière de plaidoyer, ce qui a eu un impact non négligeable sur la mobilisation des ressources, selon plusieurs personnes interrogées au niveau du BP. La situation a évolué favorablement depuis la fin 2022 et cette unité s'est étoffée depuis, même si des besoins subsistent. Début 2022, le recrutement, au bureau du directeur de pays, d'un personnel expérimenté et disposant de réseaux solides au sein des institutions nationales, a considérablement amélioré les relations avec le Gouvernement, contribuant à l'émergence de nouvelles opportunités de collaboration (cf. QE4.1). Ces deux apports – renforcement de l'unité Communication & Partenariat et du bureau du directeur pays – devraient permettre dans les mois à venir de progresser sur certains chantiers de plaidoyer qui ont peu avancé au cours du PSPP, dont l'appropriation et la reprise du programme d'alimentation scolaire par le Gouvernement.

235. Conformément à la volonté et à la stratégie du management, l'année 2022 est également marquée par un accroissement des contrats à durée déterminée (CDD), plus sécurisants que les diverses formes de contrats de consultant, qui étaient majoritaires jusqu'en 2021. Ces CDD sont plus attractifs et sécurisants, autant pour les employés que pour le PAM. Néanmoins, ils concernent surtout les employés de Conakry, indiquant un niveau d'insécurité de l'emploi plus élevé parmi le personnel de terrain.

236. Les organigrammes fournis par le BP montrent que les vacances de poste sont restées limitées en nombre (maximum de 6 en 2018, contre 0 à 2 entre 2019 et 2022).

237. Face aux ressources financières limitées, le BP a choisi de favoriser l'emploi de personnel national et de volontaires, avec des postes d'assistants et relativement peu de personnel expérimenté. Outre les problèmes de crédibilité que cela a pu poser face aux institutions gouvernementales (ministères et directions nationales) et aux partenaires techniques et financiers, cette stratégie a contribué à placer des personnes qui ne possédaient pas toutes les qualifications et l'expérience requises à des postes à responsabilité. Dans le même temps, les niveaux de postes (grades) sont restés anormalement peu élevés pour des postes qui impliquent un pouvoir de décision important.

QE4.5: Quels autres facteurs peuvent expliquer la performance du PAM et sa capacité à opérer la réorientation stratégique visée par le PSPP-T et le PSPP?

Constatation clé 40: Le contexte de mise en œuvre du PSPP a été globalement peu propice à la réalisation des objectifs du PAM en matière de transfert de responsabilités vers les autorités nationales.

238. Entre 2018 et 2023, de nombreux facteurs externes ont perturbé le déroulement du PSPP. Le contexte sociopolitique tendu (manifestations et violences électorales dans certaines zones du projet), ainsi que le changement de régime ont entraîné des risques pour les agents de terrain, la fermeture des frontières et le gel temporaire des comptes bancaires. Les rotations massives de personnel ont engendré des pertes de mémoire institutionnelle, impactant les activités. L'état d'urgence déclaré en mars 2020 en raison de la pandémie de COVID-19 et le coup d'État ont également eu des répercussions. La nécessité d'identifier de nouveaux points focaux dans les services techniques a parfois entraîné des retards de mise en œuvre.

239. Les troubles sociopolitiques n'ont pas seulement entravé la mise en œuvre du PSPP, notamment en allongeant certains délais. Ils ont aussi et surtout limité l'élaboration de politiques, la rédaction de lois ou la définition de cadres politiques permettant de faciliter la réalisation de ses objectifs, le PAM n'ayant pas vraiment pu mener d'activités à ces niveaux. Il est important de noter que trois des quatre hypothèses préalables identifiées par le PAM lors de l'élaboration du PSPP n'ont pas été satisfaites (stabilité sociopolitique, ressources suffisantes, absence d'épidémies majeures), rendant difficile le champ d'action du PAM.¹²⁴

¹²⁴ PAM, 2022. Rapport d'évaluation décentralisée. Évaluation thématique des activités de renforcement des capacités institutionnelles en Guinée.

Constatation clé 41: Certains dysfonctionnements internes au PAM, relevés par l'audit interne de 2023 et corroborés par cette évaluation, ont affecté la qualité des actions et la performance du BP.

240. L'audit interne de 2023 met en évidence des dysfonctionnements dans l'actualisation des rapports de gestion des ressources et les plans de dépenses par les responsables d'activités et les chefs d'unités fonctionnelles, ne permettant pas la structuration des priorités et des réponses. L'absence d'examen et de validation réguliers du plan de mise en œuvre s'est traduite par des taux programmatiques inexacts pour les coûts associés, des dépassements de dépenses par rapport aux catégories de coûts prévues et un décalage entre le budget et les recettes réelles des contributions.

241. L'EE a pu constater, à la suite des entretiens avec le BP et de l'examen des registres de risques, que la gestion des risques a été tardivement incorporée au système de suivi du BP (à partir de 2020) et que les mesures d'atténuation proposées sont peu mises en œuvre. Elle a été interrompue en 2022 faute de moyens.

242. Le rapport d'audit révèle des manquements en matière de procédures de contrôle, d'évaluation et de gestion des performances des partenaires coopérants et des fournisseurs, ces procédures n'étant pas toujours conformes aux standards du PAM. L'analyse par l'EE d'un échantillon de rapports d'évaluation des partenaires coopérants confirme qu'il existe une grande hétérogénéité entre les sous-bureaux tant dans les formats utilisés que dans leur remplissage. Les échanges entre l'EE et le BP sur la documentation existante indiquent également le manque de régularité, voire l'absence d'évaluation des fournisseurs (dernière évaluation en 2021 pour les denrées alimentaires; pas encore d'évaluation pour le petit outillage et le matériel agricole). Des efforts sont toutefois en cours pour réaliser ces évaluations.

243. Les points positifs ayant appuyé la performance du PAM incluent la tendance à la numérisation, la polyvalence du personnel, la visibilité des actions du PAM, la collaboration directe avec les autorités, en particulier les STD, pour une meilleure appropriation, autant de thèmes pertinents au vu des besoins des populations, ainsi qu'une meilleure communication entre le BP et les sous-bureaux.

3. Conclusions et recommandations

3.1. Conclusions

244. Conclusion 1: Le PAM est reconnu au niveau national pour son efficacité, son expérience en matière d'appui logistique et sa présence sur le terrain. Cependant, la coordination avec les autres organismes du SNU et les partenaires stratégiques au niveau décentralisé reste insuffisante et le degré d'implication des institutions gouvernementales est faible. La stratégie du «faire faire», avec l'État guinéen comme partenaire technique principal, se heurte encore à de multiples contraintes.

245. Le PAM a apporté une contribution significative à la sécurité alimentaire et à la nutrition en Guinée. Il est largement respecté et apprécié pour sa capacité de réponse aux urgences, y compris à travers l'UNHAS. Ses efforts dans les cantines scolaires sont appréciés et les pratiques nutritionnelles des mères et des enfants s'améliorent. Cependant, le rôle des aliments nutritifs spécialisés dans la prévention de la malnutrition à long terme est inévitablement limité.

246. Le PAM occupe un rôle important auprès des Nations Unies en Guinée. Il est notamment reconnu pour son efficacité, sa valeur ajoutée dans la sphère logistique et sa présence sur le terrain. S'il existe quelques exemples probants de collaboration entre le PAM et d'autres organismes du SNU en Guinée (réponse à la crise COVID-19, réseau SUN, appui concerté aux PVVIH, etc.), il n'y a pas d'alliance formalisée au niveau stratégique.

247. Les groupes de travail et de concertation (sauf le mouvement SUN) peinent à recouvrer leur rythme depuis la pandémie de COVID-19 et le coup d'État de 2021, ce qui se fait sentir sur le manque d'harmonisation des cartographies d'activités et des zones d'intervention. La concertation au niveau décentralisé est donc faible. Des lacunes sont également présentes concernant la capitalisation des expériences passées en Guinée (celles du PAM ou des autres acteurs). Les leçons tirées des autres programmes de développement ne sont pas suffisamment rediffusées dans les projets (gestion de l'eau, reboisement, égalité de genre, etc.). Ce manque de concertation et de capitalisation rend la réponse du PAM moins pertinente puisque certains besoins démontrés, tels que l'accès à l'eau potable en milieu scolaire, restent non couverts. Il est susceptible d'induire des effets négatifs (utilisation des produits MAM pour la MAS et vice versa, futurs conflits entre producteurs en amont et en aval des aménagements hydroagricoles, etc.). Il réduit la pérennité des actions (AGR destinées aux PVVIH, par exemple).

248. Malgré l'existence de blocages et les incertitudes liées aux évolutions politiques en Guinée, le PAM est en relation ou cherche à renforcer sa collaboration avec au moins neuf ministères et leurs STD, et ce, jusqu'au niveau sous-préfectoral, entretenant des relations régulières et effectives au niveau central et régional. Après plusieurs années de financements en dents de scie, ces efforts de dialogue avec le Gouvernement guinéen ont été payants début 2023, le PAM apparaissant comme un partenaire de premier choix pour la mise en œuvre d'une réponse à la crise alimentaire à l'échelle nationale (financement du FMI). Le niveau d'implication des institutions gouvernementales dans la formulation et la planification des projets et des activités est en revanche souvent insuffisant. De plus, la plupart des STD sollicités par le PAM manquent de capacités (humaines, matérielles, financières), notamment pour se déployer à l'échelle communautaire et répondre aux attentes des actions menées avec le PAM.

249. Le manque de suivi et de contrôle de la performance des structures locales (services publics décentralisés), notamment les services de l'agriculture, de la santé et de l'éducation, peut remettre en question la qualité des appuis aux bénéficiaires et induire certains risques (incapacité à répondre aux cibles et aux besoins, détournements de l'aide, etc.). Les interventions du PSPP manquent de stratégies de retrait claires. Il est actuellement difficile d'envisager un retrait progressif du PAM sur certaines activités phares ou une reprise définitive de ces activités par les services étatiques. Le PSP visait une mise en avant du rôle du PAM comme catalyseur de solutions pérennes au problème de la faim, en lieu et place de son rôle d'agent d'exécution. Ce positionnement stratégique n'est donc que très partiellement atteint.

250. Conclusion 2: Le PAM en Guinée se concentre de plus en plus sur le développement agricole, mais manque d'expertise technique¹²⁵, ce qui entraîne des réponses standardisées qui ne tiennent pas compte de la diversité agroécologique et des connaissances locales. Certaines initiatives dans le cadre du PSP ont permis une approche intégrée de la résilience, mais cela pose plusieurs défis tels que le ciblage des bénéficiaires, la couverture géographique, les choix opérationnels et les stratégies de retrait à envisager.

251. La contribution du PAM à la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Guinée découle en partie de ses initiatives sur le volet Résilience. L'augmentation de la production de riz et le renforcement des chaînes de valeur alimentaires, associés à la relance ou à l'émergence d'organisations de producteurs, promettent des bénéfices à moyen terme.

252. La planification stratégique du PAM en Guinée est de plus en plus orientée vers des interventions de développement agricole, ce qui est légitime au vu du contexte national, mais nécessite une expertise technique dont le PAM ne dispose pas. Ses réponses actuelles aux enjeux agricoles ont tendance à être trop standardisées et à ne pas tenir suffisamment compte de la grande diversité agroécologique qui prévaut en Guinée et des savoir-faire et acquis des acteurs en place. Outre le fait qu'une telle approche ne permet pas de répondre de manière adéquate aux besoins spécifiques des différentes catégories de petits producteurs dans les régions du pays, elle pourrait, à terme, nuire à la qualité des actions du PAM et à sa réputation, notamment vis-à-vis des bailleurs de fonds du développement.

253. Dans le cadre du PSP, certaines initiatives (RESIGUI, puis surtout VFZ) ont permis au BP de déployer une approche plus intégrée de la résilience avec une stratégie à moyen terme, en lieu et place d'une approche par projet se superposant ou se succédant les uns aux autres au gré des financements disponibles. Plusieurs enjeux et défis découlent de cette nouvelle approche: (i) le ciblage des villages bénéficiaires, qui ne peut pas seulement reposer sur le niveau d'engagement communautaire et le potentiel agricole de la zone concernée, mais doit également prendre en compte les enjeux de vulnérabilité à l'IAN; (ii) la nécessité de documenter les effets et les impacts de cette approche avant sa mise à l'échelle, (iii) la nécessité pour un acteur comme le PAM d'avoir une couverture géographique suffisamment large pour véritablement contribuer aux ODD à l'échelle nationale; (iv) différents choix opérationnels, dont la durée des projets, ainsi que le choix des partenaires d'exécution et les modalités de contractualisation avec ces derniers, qui seront cruciaux pour assurer la pérennité de l'approche VFZ; (v) les stratégies de retrait à envisager, en particulier le rôle que devront jouer les services techniques déconcentrés et les ressources financières afférentes.

254. Conclusion 3: Le PSP affiche des intentions fortes d'agir en faveur des plus vulnérables en matière de risque nutritionnel, d'exclusion et d'inégalités de genre. Cependant, les approches adoptées ne s'attaquent pas de manière systématique aux causes sous-jacentes des vulnérabilités, reposent généralement sur des mécanismes d'assistance peu pérennes ou sont susceptibles de produire des externalités négatives qui ne sont pas documentées (temps de travail des femmes).

255. Dans le contexte guinéen où les prévalences de la malnutrition aiguë restent inférieures aux seuils d'urgence, les activités de traitement de la malnutrition aiguë modérée mises en œuvre par les services de santé font face à d'importantes difficultés d'approvisionnement en intrants (disponibilité et financement); et le suivi de la performance des traitements pose question. L'investissement dans la prévention de la malnutrition est essentiel. Néanmoins, faute de synergies (internes au PSP ou externes), les démarches de prévention adoptées ne traitent pas toutes les causes sous-jacentes de la malnutrition. Le Projet 1000 jours enregistre des résultats positifs, mais il repose sur des intrants importés (enjeux de coût et ruptures de stock) et souffre d'une durée de mise en œuvre réduite.

256. L'appui aux PVIH à travers des AGR en complément de l'assistance nutritionnelle constitue une démarche pertinente susceptible de favoriser l'autonomisation de ces groupes vulnérables (approche transformatrice). Ces activités nécessitent des capacités de suivi qui ont été sous-estimées lors de leur

¹²⁵ Le BP du PAM en Guinée a informé l'équipe d'évaluation 'qu'un processus est en cours 'pour embaucher du personnel en vue du renforcement des capacités et qu'il a l'intention de collaborer avec les bailleurs de fonds et leurs experts pour améliorer ce domaine.

conception. Le manque de financement et l'absence de priorisation n'a pas permis de développer l'assistance nutritionnelle aux enfants vivant avec un handicap.

257. Si le PAM est connu en Guinée pour ses actions phares de lutte contre la malnutrition infantile, maternelle et des personnes vulnérables, celles-ci sont souvent trop sporadiques pour avoir un impact durable. L'irrégularité des appuis nutritionnels dans certaines régions, pourtant sévèrement touchées, et le manque de financements pérennes contribuent à entraver la capacité du PAM à s'attaquer véritablement aux enjeux nutritionnels. Cela remet donc en question le positionnement stratégique du PAM Guinée sur la réponse aux causes profondes (*root causes*) de la malnutrition, surtout concernant l'accès local à des aliments nutritifs infantiles.

258. Avec le PSP, le BP affiche une forte volonté d'intégrer les femmes dans toutes les activités du projet. Cette approche est susceptible de se traduire par une surcharge de travail pour les femmes. Par ailleurs, les besoins spécifiques et les contraintes qui pèsent particulièrement sur les femmes sont peu prises en compte dans la conception des interventions pour permettre des approches transformatrices. Les efforts engagés en faveur de la problématique femmes-hommes sont suivis par des indicateurs quantitatifs qui ne permettent pas d'apprécier les effets réels des actions.

259. Conclusion 4: La participation des communautés bénéficiaires du PSPP a été élevée et leur satisfaction quant aux appuis reçus est forte, mais les mécanismes de rétroaction communautaire ne sont pas pleinement opérationnels. De plus, les bénéficiaires manquent d'information sur les stratégies de ciblage, les projets du PAM et leurs résultats. L'analyse des besoins et le ciblage souffrent du manque de données actualisées, à une échelle géographique suffisamment fine. Les données de suivi sont partielles ou insuffisamment valorisées, ce qui limite la mesure des effets des actions et entrave la prise de décisions opérationnelles.

260. La participation des communautés ciblées par les activités du PSPP s'est avérée plutôt élevée. Les bénéficiaires sont globalement satisfaits des appuis reçus au cours des cinq dernières années.

261. En ce qui concerne la protection et la redevabilité, les mécanismes de rétroaction communautaire ne sont pas encore pleinement opérationnels et n'éclairent pas la prise de décision. Les plaintes des parties prenantes sont enregistrées par certains sous-bureaux et partenaires coopérants, mais ne sont pas intégrées à un système au niveau national et ne garantissent pas l'anonymat. Lorsqu'ils sont en place, ces mécanismes sont sous-utilisés, car les bénéficiaires ne les connaissent pas suffisamment, ne savent pas s'en servir ou n'y ont pas accès. Aucun mécanisme ne permet de faire remonter les informations produites jusqu'aux décideurs.

262. Les indicateurs liés à la redevabilité n'ont jamais atteint leurs cibles tout au long des deux PSP: les populations sont globalement peu informées des programmes mis en œuvre et les retours des parties prenantes sont peu pris en compte (PSPP-T) ou ne sont pas mesurés (PSPP). Globalement, le PAM ne communique pas assez sur les stratégies de ciblage, ainsi que sur les projets et résultats, ni même sur les difficultés rencontrées au cours de la mise en œuvre.

263. Les données approfondies sur la vulnérabilité, la sécurité alimentaire et la nutrition en Guinée datent de 2018 (AGVSAN). Les mises à jour et les projections du Cadre harmonisé, certes très utiles pour le ciblage des réponses d'urgence, ne permettent pas de suivre les besoins à une échelle plus fine que celles des préfectures. Les outils de collecte et d'analyse de la SAN dont dispose le BP pour guider ses autres interventions sont limités.

264. Un volume important de données sont collectées dans le cadre du suivi des actions mises en œuvre sur le terrain, mais elles ne sont pas toujours cohérentes et suffisantes pour pouvoir bien mesurer les effets des actions. Au cours du PSPP, les données existantes n'ont pas été suffisamment valorisées pour améliorer les approches et les activités ni pour éclairer la prise de décisions opérationnelles, en particulier au niveau des sous-bureaux. Par ailleurs, elles n'ont pas non plus permis de faire remonter à temps les soupçons de détournements de l'assistance du PAM. Ces lacunes empêchent le PAM de répondre pleinement aux besoins des groupes vulnérables ciblés par son assistance.

265. Les enjeux sont donc considérables en termes de qualité des opérations et de crédibilité et de réputation du PAM, qui plus est dans un pays où le niveau de corruption est élevé. Comme cela a été le cas au cours du PSPP, avec le retrait temporaire de l'un des bailleurs de fonds clés, les conséquences peuvent

s'avérer graves sur la mobilisation des ressources financières. Le BP a pleinement conscience de ces risques, mais doit encore mettre en place les mesures d'atténuation afférentes.

3.2. Recommandations

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1	Renforcer les partenariats stratégiques et opérationnels relatifs à la mobilisation de ressources, à la synergie des programmes et à la couverture géographique, en mettant en place des actions conjointes et en privilégiant les partenariats les plus prometteurs.	Stratégique	Bureau de pays (direction, unités chargées des partenariats, des programmes, et de la recherche, de l'analyse et du suivi)		Élevé	2025 [au moment de la conception et du démarrage du prochain plan stratégique de pays (PSP)]
1.1	Harmoniser le ciblage et promouvoir les synergies avec les interventions complémentaires menées par d'autres organisations, notamment en ce qui concerne les activités relatives à la résilience et à l'adaptation des communautés rurales aux changements climatiques (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Fonds international de développement agricole, Programme des Nations Unies pour le développement, projets et partenaires de la Banque mondiale, Banque africaine de développement, Agence française de développement, Enabel, par exemple), l'égalité femmes-hommes et l'autonomisation des femmes (Programme des Nations Unies pour le développement, Fonds des Nations Unies pour la population ou Caritas, par exemple) et la prise en charge du cycle préscolaire (Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Agence allemande de coopération internationale, PLAN international, entre autres).				Élevé	Décembre 2025
1.2	Mettre à profit les expériences des organismes des Nations Unies, des acteurs gouvernementaux et des autres partenaires techniques et financiers pour en tirer des enseignements à intégrer dans les programmes (par exemple sur l'adéquation des aménagements et des filières selon le contexte et les zones d'intervention).				Élevé	Juin 2024

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1.3	Actualiser les protocoles d'accord entre le PAM et ses partenaires stratégiques (notamment le Ministère de l'agriculture et de l'élevage) sur la base des enseignements et des bonnes pratiques tirés de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire, et les compléter par des feuilles de route et des plans de travail opérationnels, accompagnés de mécanismes d'examen annuel conjoint; et centrer le soutien en faveur du Gouvernement guinéen sur quelques domaines prioritaires (notamment la protection sociale et l'alimentation scolaire) et sur certaines institutions clés (par exemple la Direction nationale des cantines scolaires et l'Agence nationale de gestion des urgences et catastrophes humanitaires), en définissant les besoins en matière d'appui et les "points d'entrée" (par exemple: élaboration de stratégies nationales, renforcement des capacités techniques, entre autres) à partir de diagnostics établis conjointement avec les partenaires étatiques.				Élevé	Juillet 2024
2	Améliorer la préparation des projets intégrés relatifs à la résilience, notamment les étapes préalables à leur mise en œuvre, tout en veillant à la mise en place de partenariats techniques solides et inscrits dans la durée et en prévoyant une stratégie de retrait précise.	Opérationnelle	Bureau de pays (unités chargées des programmes, des partenariats, des ressources humaines, de la recherche, de l'analyse et du suivi, et de la chaîne d'approvisionnement)	Bureau régional (unités chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, de la chaîne d'approvisionnement et de la résilience)	Élevé	2024 (au moment de la conception et du démarrage du prochain PSP)
2.1	Renforcer les compétences du personnel du bureau de pays en matière de développement agricole et de génie rural et sous-traiter ou déléguer certaines tâches en faisant appel à des partenaires ou prestataires qualifiés, dotés de réelles compétences techniques, qui remplacent celles que le PAM ne peut pas ou ne pourra pas mobiliser en interne.				Élevé	Juillet 2024
2.2	Privilégier les projets plus longs (au moins trois ans) et allonger la durée des contrats de prestation de services (six mois minimum) renouvelables par				Élevé	Prochain PSP

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	grandes tranches (au lieu de relancer les procédures de recrutement des prestataires), notamment dans le cas des aménagements hydroagricoles.					
2.3	Réaliser des études préalables en utilisant des méthodes du type diagnostic agraire ou analyse des systèmes de production pour personnaliser les approches standard et adapter les actions de développement agricole aux contextes locaux.				Moyen	Juin 2024
2.4	Réviser le cadre général des études d'impact environnemental et social pour tenir compte des normes de l'Agence guinéenne d'évaluation environnementale, des garanties environnementales et sociales du PAM et des exigences des donateurs, afin que ces études puissent déboucher sur de véritables plans de gestion environnementale et sociale.				Moyen	Juin 2024
2.5	1) Tirer les leçons du projet pilote "Villages faim zéro" avant de le transposer à plus grande échelle et mettre clairement en évidence: i) les résultats technico-économiques de l'ensemble de mesures techniques proposé (notamment le rendement des cultures, leur valeur ajoutée par hectare et leur compétitivité par rapport aux produits importés), ii) les résultats de cette approche sur le plan social, économique et environnemental (par exemple augmentation et diversification des revenus, structuration des producteurs, participation des femmes, préservation des ressources naturelles) et iii) ses conditions de reproductibilité (gestion de l'eau, accès durable aux semences et autres intrants, et accès aux marchés, notamment).				Élevé	Juin 2024
	2) Anticiper, dans le prochain plan stratégique de pays, la stratégie de retrait applicable aux "Villages faim zéro" (en particulier le financement des frais récurrents relatifs à l'entretien des actifs et du matériel fournis aux organisations de producteurs), en clarifiant au préalable avec les				Moyen	Juillet 2024

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	homologues nationaux (notamment le Ministère de l'agriculture et de l'élevage) le rôle qu'ils devront jouer, et en assortissant cette stratégie d'un plan d'action budgétisé, discuté avec ces homologues nationaux et validé par eux.					
3	Promouvoir des approches plus inclusives et porteuses de transformation permettant de sortir durablement des situations de vulnérabilité nutritionnelle fondées sur des discriminations (problématique femmes-hommes, personnes vivant avec le VIH), et notamment s'attaquer aux causes sous-jacentes et mettre en place des stratégies d'autonomisation sur le long terme, assorties de mécanismes de suivi qualitatif.	Opérationnelle	Bureau de pays (unités chargées des partenariats et des programmes, référent pour la problématique femmes-hommes, et unités chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, de la chaîne d'approvisionnement et des ressources humaines)	Bureau régional (notamment les unités chargées des partenariats, de la problématique femmes-hommes et de la nutrition)	Élevé	2025 (pour le reste de la durée de l'actuel PSPP et au moment de la conception et de la mise en œuvre du prochain)
3.1	Grâce à l'établissement de partenariats renforcés, à une meilleure coordination et à la mobilisation conjointe de fonds, assurer des complémentarités en matière de planification, de ciblage géographique et de mise en œuvre, dans le cadre des activités de prévention et de traitement de la malnutrition et d'appui en faveur des personnes vivant avec le VIH.				Élevé	Juin 2024
3.2	Améliorer le traitement de la malnutrition et investir davantage dans le volet prévention de la malnutrition: <ul style="list-style-type: none"> • en soutenant la production locale d'aliments nutritifs pour limiter les ruptures d'intrants, • en favorisant les solutions pérennes qui permettent de valoriser les produits locaux (diversification de la production des ménages destinée à l'autoconsommation, soutien à la transformation locale ou à l'enrichissement des aliments nutritifs comme les farines pour bébé), 				Élevé	Prochain PSP

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	<ul style="list-style-type: none"> en élaborant une stratégie de communication visant à faire évoluer la société et les comportements épaulée par des partenaires opérationnels qualifiés, en diversifiant les cibles des activités de sensibilisation nutritionnelle (organisations de producteurs, commerçants, autorités, etc.) et les canaux de transmission (paysans relais, écoles, autorités coutumières, etc.). 					
3.3	Analyser, sur la base des données et documents existants, les obstacles à l'inclusion et élaborer des stratégies spécifiques pour i) surmonter les discriminations dont sont victimes les personnes vivant avec le VIH et les personnes handicapées et ii) favoriser l'autonomisation des femmes (par exemple technologies réduisant la pénibilité et le temps de travail des femmes, actions de communication visant à faire évoluer la société et les comportements et plus précisément à promouvoir le leadership et le pouvoir de décision des femmes).				Élevé	Fin 2024
3.4	Renforcer l'appui en faveur des personnes vivant avec le VIH en soutenant la mise en place durable d'activités génératrices de revenus, et notamment en offrant des services de conseil et de renforcement des capacités techniques tout au long des filières (de la production à la commercialisation).				Moyen	Prochain PSP
3.5	Étoffer les indicateurs de suivi pour évaluer les incidences des activités sur les femmes (représentativité dans les instances décisionnelles des organisations de producteurs, hausse de revenu, temps de travail, etc.).				Moyen	Fin 2024
3.6	Recruter, dans la mesure des financements disponibles, des effectifs spécialisés à plein temps, qualifiés et expérimentés en matière d'égalité femmes-hommes et d'autonomisation des femmes, en veillant à la bonne				Élevé	Début 2024

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	articulation et coordination de cette compétence transversale avec les différents domaines techniques d'intervention.					
4	Poursuivre les efforts en matière de responsabilité à l'égard des populations, de suivi des actions, et de diagnostic et de suivi de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.	Opérationnelle	Bureau de pays (unités chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, des partenariats et des ressources humaines, bureaux de terrain)		Élevé	2023-2024 (avant le démarrage du prochain PSP)
4.1	Prévoir la réalisation d'un diagnostic conjoint de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle à l'échelle nationale, et améliorer la collecte des données utilisées pour le Cadre harmonisé (niveau de précision, mode de collecte, etc.).				Élevé	Courant 2024
4.2	Renforcer les mécanismes communautaires de remontée de l'information, notamment en ce qui concerne les achats locaux associés à la modalité de transferts de type monétaire et les distributions de vivres, et communiquer systématiquement des informations en retour aux bénéficiaires et aux autres parties prenantes des activités.				Élevé	Décembre 2023
4.3	Accroître les moyens humains du bureau de pays en matière de suivi et d'évaluation, de remontée de l'information, tant au niveau de Conakry qu'au niveau des bureaux de terrain, tout en veillant à assurer en permanence un renforcement des capacités pour garantir: i) une parfaite maîtrise des procédures internes relatives à ces différentes fonctions et ii) une systématisation de la collecte de données, de leur traitement et de leur intégration à la planification.				Élevé	Courant 2024
4.4	Assurer une meilleure couverture et accentuer la qualité du suivi des actions en sous-traitant certaines tâches de suivi et d'évaluation (suivi par un tiers ou recrutement ponctuel d'organisations non gouvernementales, de				Élevé	Courant 2024

N°	Recommandation	Type	Organe(s) responsable(s)	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	consultants, d'enquêteurs, etc.) et intégrer ces postes de dépenses supplémentaires dans le budget des projets.					

Liste des sigles utilisés dans le document

3A	Assistance alimentaire pour la création d'actifs
A1, A2, etc.	Activité 1, activité 2, etc.
ACR	rapport annuel de pays
AGR	activités génératrices de revenus
AGVSAN	Analyse globale de la vulnérabilité, de la sécurité alimentaire et de la nutrition
AIC	Analyse intégrée de contexte
ANGUCH	Agence Nationale de Gestion des Urgences et Catastrophes Humanitaires
ANJE	alimentation du nourrisson et du jeune enfant
ANSS	Agence Nationale de la Sécurité Sanitaire
APD	aide publique au développement
ARV	antirétroviraux
BP	Bureau de pays
BR	Bureau régional
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CBT	transfert d'espèces
CCSC	communication pour le changement social et comportemental
CDD	contrat à durée déterminée
CDN	Contribution déterminée au niveau national
CEC	centre d'encadrement communautaire
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CERF	Fonds central pour les interventions d'urgence
CERFAM	Centre d'Excellence Régional contre la Faim et la Malnutrition
CFM	mécanisme de plaintes et de retour d'information
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CM	Comet
CNLS	Comité National de Lutte contre le SIDA
CONACILSS	Comité National du Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse (CILSS)
DESA	Département des affaires économiques et sociales
DNCaS	Direction Nationale des Cantines Scolaires
USD	dollars des États-Unis
DSC	coûts du soutien direct
EDS	effet direct stratégique

EE	équipe d'évaluation
EIES	évaluation d'impact environnemental et social
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEFA	Femmes enceintes et femmes allaitantes
FGD	Discussion de groupe
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FTS	Financial Tracking System
GAM	marqueur de genre et d'âge
GCMF	Global Commodity Management Facility
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GRI	Groupe de référence interne
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
IAN	Insécurité alimentaire et nutritionnelle
IDA	Association internationale de développement de la Banque mondiale
IDH	Indice de développement humain
ISC	Coûts du soutien indirect
IRAM	Institut de Recherche et d'Applications des Méthodes de développement
MAE	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
MAM	malnutrition aiguë modérée
MAS	malnutrition aiguë sévère
MGF	mutilations génitales féminines
mVAM	système d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité fondé sur la téléphonie mobile
MVE	maladie à virus Ebola
NBP	Plan basé sur les besoins
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ODD	objectif de développement durable
OEV	Bureau de l'évaluation du PAM
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OP	organisation paysanne
PAM	Programme alimentaire mondial

PASANDAD	Programme Accéléré de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle et de Développement Agricole Durable
PATAG	Projet d'Appui à la Transformation de l'Agriculture guinéenne
PBF	Projet de prévention des conflits intercommunautaires en Guinée forestière par une économie mutualisée et l'amélioration de la gouvernance foncière
PCG	Pharmacie centrale de Guinée
PCP	planification communautaire participative
PDM	suivi post-distribution
PGES	Plan de gestion environnementale et sociale
PIB	produit intérieur brut
PNAN	Politique nationale d'alimentation et de nutrition
PNDES	Plan national de développement économique et social
PNIASAN	Plan national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire et nutritionnelle
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRI	Programme de Référence Intérimaire
PSEA	prévention des abus et de l'exploitation sexuels
PSNMN	Plan Stratégique National Multisectoriel de Nutrition
PSP	Plan stratégique de pays
PSPP	Plan stratégique de pays provisoire
PSPP-T	Plan stratégique de pays provisoire de transition
PVVIH	personne vivant avec le virus de l'immunodéficience humaine
QE	question d'évaluation
RAM	recherche, évaluation et suivi
RB	révision budgétaire
RH	ressources humaines
RNV	Rapport National Volontaire
SAMS	Soutien à l'accès aux marchés des petits exploitants agricoles
SAN	sécurité alimentaire et nutritionnelle
SCA	score de consommation alimentaire
SERP	Cadre de réponse multisectorielle du système des Nations Unies en Guinée à la pandémie de COVID-19
SERPROCA	Service de Promotion Rurale et du Conseil Agricole
SIGI	Institutions sociales et égalité des genres
SNU	système des Nations Unies
SOP	procédures opérationnelles standardisées
SRAC	Strategic Resource Allocation Committee
STD	service technique déconcentré (ou décentralisé)
SUN	Renforcer la nutrition

TB	tuberculose
TdC	théorie du changement
TdR	termes de référence
UNCT	équipe de pays des Nations Unies
UNHAS	Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNPBF	Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix
UNTFHS	Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour la sécurité humaine
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VBG	violences basées sur le genre
VFZ	Village Faim Zéro
VIH	virus de l'immunodéficience humaine

Bureau de l'évaluation

Programme alimentaire mondial

Via Cesare Giulio Viola 68/70

00148 Rome, Italie

Tél.: (+39) 06 65131

wfp.org/independent-evaluation